Die gesetzliche Verlängerung von Strafverfolgungsfristen früher begangener Delikte nach dem Grundgesetz

HANS GEORG VON HEYDEBRECK

1965

Franz Frank ■ Fotodruck -- Formulare – Dissertationen ■ 8 MÜNCHEN 23
Werneckstrasse 27
☎ 34 36 51

Die gesetzliche Verlängerung von Strafverfolgungsfristen früher begangener Delikte nach dem Grundgesetz

Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades
der Juristischen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt
von

Hans Georg von Heydebreck
aus Potsdam

Göttingen 1965

Berichterstatter: Prof. Dr. Werner Weber

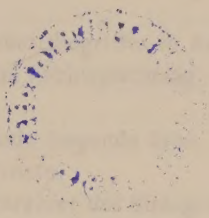
Mitberichterstatter: Prof. Dr. Roxin

Tag der mündlichen Prüfung: 26.2.1965

UNIVERSITEITSBIBLIOTHEEK - LEIDEN -

Meinen Eltern

in Dankbarkeit gewidmet.



Gliederung

1. Kapitel: Fragestellung

I. Einleitung 1
A. Die strafrechtlichen Grundlagen des Themas 1
B. Die Aktualität der Frage 1

II. Die technischen Möglichkeiten des Gesetzgebers 6

III. Systematische Einordnung 7
A. Begriff der "Rückwirkung" von Gesetzen 7
B. Die Verlängerungsgesetze als "rückwirkende Gesetze 11

2. Kapitel: Die Verlängerungsgesetze am Maßstab des strafrechtlichen Rückwirkungsverbots des Art. 103 II GG 14

I. Problemstellung 14

II. Interpretation des Strafbarkeitsbegriffes in Art. 103 II GG 14
A. Meinung von Lehre und Rechtsprechung 14
B. Auslegungsgrundsätze 16
C. Der Art. 103 II zugrunde liegende Sinn 18
1) Das Rechtsstaatsprinzip 18
2) Verhaltensnormcharakter der Strafgesetze 19
3) Das Schuldprinzip als Ausfluß der Unantastbarkeit der Menschenwürde 20
4) Verwirklichung des Schuldprinzips durch Art. 103 II GG 23
D. Das Schuldprinzip als Abgrenzungskriterium für den Begriff der gesetzlich bestimmten Strafbarkeit 26

III. Die Rechtsnatur der strafrechtlichen Verjährungsvorschriften 30
A. Die Auffassung der Rechtsprechung 30
B. Die Meinung der Lehre 32
C. Eigene Stellungnahme 34

IV. Schlußfolgerungen 37

V. Gründe gegen eine entsprechende Anwendung des Art. 103 II GG 38

3. Kapitel: Art. 2 I GG und die Verlängerungsgesetze 40

I. Problemstellung 40
II. Die Interpretation des Art. 2 I GG in Literatur und Rechtsprechung 41
A. Grundrechtscharakter des Art. 2 I GG 41
B. Die "Freie Entfaltung der Persönlichkeit" und ihre Verfassungsvorbehalte 42

III. Lösungsmöglichkeiten aus den verschiedenen Interpretationen des Art. 2 I GG 45

IV. Ergebnis 48

4. Kapitel: Der Grundsatz der Rechtssicherheit als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips 49

I. Die Verankerung des Rechtsstaatsprinzips im Grundgesetz 49

II. Rechtsstaat und Rechtssicherheit aus historischer Sicht 51

III. Rechtssicherheit und "rückwirkende" Gesetze aus der Sicht der Lehre 56

IV. Die Rechtsprechung des BVerfG zur "Rückwirkung" im Steuerrecht 59

V. Verallgemeinerung der vom BVerfG für das Steuerrecht gefundene Lösung und Anwendung auf die vorliegende Frage 62

VI. Differenzierendes Ergebnis 64

5. Kapitel: Die Ausprägung des Gewaltenteilungsgrundsatzes in Art. 19 I GG 66

I. Grundlagen und Folgen des Gewaltenteilungsprinzips 66
A. Heutige Bedeutung der Gewaltenteilung nach dem GG 66
B. Gewaltenteilung und rückwirkende Gesetze 69
C. Konkretisierungen des Gewaltenteilungsprinzips 70

II. Art. 19 I, 1 GG als Kriterium für die Verfassungsmäßigkeit der Verlängerungsgesetze 74
A. Der Anwendungsbereich des Art. 19 I, 1 GG 74
B. Einschränkung des Grundrechts der "Freiheit der Person" (Art. 2 II, 2 GG) durch die Verlängerungsgesetze 76

C. Die Auslegung der Begriffe "allgemein und nicht nur für den Einzelfall" in Art. 19 I, 1 GG 78
1) Begriffsbeziehung auf Anwendungsfälle oder Adressaten grundrechtseinschränkender Gesetze 79
a) Der Standpunkt der Lehre 80
b) Eigene Meinung 81
2) Abgrenzung von individuellen und generellen Gesetzen 84
a) Die Meinung des Bundesverfassungsgerichts 85
b) Die Auffassung im Schrifttum 87
c) Eigene Stellungnahme und Lösung 93
D. Ergebnisse 102

III. Art. 19 I, 2 GG und die Verlängerungsgesetze 106

6. Kapitel: Der Gleichheitssatz des Art. 3 GG als Schranke des Gesetzgebers 108

I. Problemstellung 108

II. Typische Ungleich- und Gleichregelungen in den Verlängerungsgesetzen im Hinblick auf eine Benachteiligung oder Bevorzugung der Betroffenen 114

III. Die typischen Ungleich- und Gleichregelungen am Maßstab der Konkretisierungen des Gleichheitssatzes 117
A. Das Verhältnis zwischen dem allgemeinen Gleichheitssatz und seinen Konkretisierungen 117
B. Vergleich zwischen betroffenen und nicht betroffenen (tatbestandlich umrissenen) Delikten 118
D. Vergleich zwischen betroffenen früher begangenen und künftigen Straftaten 122
E. Zusammenfassung der Beschränkungen, die sich aus den Konkretisierungen des Gleichheitssatzes für den Gesetzgeber ergeben 123

IV. Die typischen Ungleich- und Gleichregelungen am Maßstab des allgemeinen Gleichheitssatzes 123
A. Die materialen Aussagen des Gleichheitssatzes 123
B. Die "Natur der Sache" als Hilfsmittel der Interpretation des allgemeinen Gleichheitssatzes 126
C. Die typischen "Gründe" der Verlängerungsgesetze 127

D. Rechtfertigung der "Gründe" 128
1) Aus der "Natur der Sache" 128
2) Als "sonstwie sachlich einleuchtend" 130
E. Die sich aus diesen Kriterien ergebenden Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens 132
F. Die "fundierten allgemeinen Gereichtigkeitsvorstellungen der Gemeinschaft" 133
G. Zwischenergebnis 136
H. Die Gleichregelung früher begangener und künftiger Straftaten durch manche Verlängerungsgesetze 136

V. Ergebnis 137

7. Kapitel: Gesamtergebnis 139

Literaturverzeichnis

Anschütz, Gerhard	Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 14. Auflage, Berlin 1933
ders. und Thoma, Richard	Handbuch des Deutschen Staatsrechts 2. Band, Tübingen 1932
Arndt, Adolf	1. Die Zeit im Recht/Zum Streit um die "Rückwirkung" von Gesetzen 2. Die verfassungsrechtliche Bedeutung der strafrechtlichen Verjährung in NJW 1961 S. 14 ff.
ders.	Rechtsprechende Gewalt und Strafkompetenz, in Festgabe für Carlo Schmid Tübingen 1962
Arndt, Claus	Zur Gültigkeit rückwirkender Gesetze, in DVBl 1958 S. 120 ff.
von Bar, Ludwig	Gesetz und Schuld im Strafrecht Bd. 3, Berlin 1909
Baumann, Jürgen	Die Bedeutung des Art. 2 GG für die Freiheitsbeschränkungen im Strafprozeß, in Festschrift für Eberhard Schmidt Göttingen 1961 S. 523 ff.
ders.	Gedanken zum Eichmann-Urteil in JZ 1963 S. 110 ff.
ders.	Rechtmäßigkeit von Mordgeboten? in NJW 1964 S. 1398 ff.
Beling, Ernst	Deutsches Reichsstrafprozeßrecht Berlin und Leipzig 1928

Binding, Karl	Die Normen und ihre Übertretung 1. Bd. 2. Aufl., Leipzig, 1890
Bohne, Gotthold	Menschenwürde und Strafrecht in Recht-Staat-Wirtschaft Bd. 3, Düsseldorf 1951
"Bonner Kommentar"	Kommentar zum Bonner Grundgesetz, B. Dennewitz und K.G. Wernicke 1950 ff. Stand 12. Lieferung April 1964
Coing, Helmut	Grundsätzliches zur Rückwirkung von Gesetzen in BB 1954 S. 137 ff.
Darmstaedter, Friedrich	Die Grenzen der Wirksamkeit des Rechtsstaats Heidelberg 1930
Dreher, Eduard	Anmerkung zu einem Urteil des BGH St vom 22.5.1962 in NJW 1962, 2209 ff.
Dürig, Günter	Die Menschenauffassung des Grundgesetzes in JR 1952 S. 259 ff.
ders.	Art. 2 GG und die Generalermächtigung zu allgemeinpolizeilichen Maßnahmen in AöR Bd. 79 S. 57 ff. (1953/54)
ders.	Der Grundrechtssatz von der Menschenwürd in AöR. Bd. 81 S. 117 ff.
ders.	Anmerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 16.1.1957 (BVerfGE 6, 32) in JZ 1957 S. 169 ff.
ders.	Diskussionsbeitrag in der Aussprache über "Prinzipien der Verfassungsinterpretation" in VVDStRL, Heft 20, S. 115, 1963

Ehlers, Hans	Über die rückwirkende Kraft von Steuergesetzen in Steuer und Wirtschaft, 1953, Sp. 113 ff.
ders.	Rückwirkende Steuergesetze und Art. 2 GG in Steuer und Wirtschaft, 1954, Sp. 723 ff.
Eisler, Rudolf	Wörterbuch der philosophischen Begriffe 4. Auflage, weitergeführt von Karl Roretz, 3. Band, Berlin 1930
Engisch, Karl	Die normativen Tatbestandselemente im Strafrecht in Festschrift für Edmund Mezger S. 127 ff., München, Berlin 1954
Entwurf eines Strafgesetzbuches (E 1962)	Deutscher Bundestag, Vierte Wahlperiode, Drucks. IV/650
von Feuerbach, P.J. Anselm	Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen Peinlichen Rechts 14. Aufl. (herausgeg. v. Mittermaier) Giessen 1847
Forsthoff, Ernst	Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats in VVDStRL, Heft 12 S. 8 ff. Berlin 1954
ders.	Über Maßnahme-Gesetze in Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 221 ff.
ders.	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Bd. Allgemeiner Teil, 8. Aufl., München und Berlin 1961
Frank, Reinhard	Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich 18. Aufl., Tübingen 1931

Fuss, Ernst-Werner	Gleichheitssatz und Richtermacht. Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Art. 3 GG in JZ 1959, S. 329 ff.
ders.	Rechtssatz und Einzelakt im Europäischen Gemeinschaftsrecht in NJW 1964, S. 327 ff., 945 ff. und 1601 ff.
Gegerle	Die Verfassungsproblematik belastender Rückwirkungsgesetze Tübinger Dissertation 1960
Geiger, Willi	Der Gleichheitssatz und der Gesetzgeber in Staats- und verwaltungswissenschaftliche Beiträge Herausgegeben von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer 1957, S. 167 ff.
ders.	Grundrechte und Rechtsprechung München 1959
Gerland, Heinrich	Der Deutsche Strafprozeß Mannheim-Berlin-Leipzig 1927
ders.	Art. 116, Nulla poena sine lege, in Nipperdey: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. Bd. I, S. 368 ff. Berlin 1929
Giese, Friedrich	Können Verfassungsgesetze sich rückwirkende Kraft beilegen? in DÖV 1954, S. 321 ff.
ders.	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 5. Aufl., neu bearb. von Egon Schunck Frankfurt a. M. 1960

Haas, Diether	Freie Entfaltung der Persönlichkeit - Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes in DÖV 1954, 70 ff.
Häberle, Peter	Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG Karlsruhe 1962
Hamann, Andreas	Deutsches Wirtschafts-Verfassungsrecht Neuwied, Berlin, Darmstadt 1958
ders.	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 2. Aufl. Neuwied, Berlin 1961
Haver	Keine rückwirkende steuerliche Belastung abgeschlossener Tatbestände in BB 1962, 91 ff.
Hegel, G.W. Friedrich	Grundlinien der Philosophie des Rechts Berlin 1821
Heinemann, Gustav und Posser, Diether	Kritische Bemerkungen zum politischen Strafrecht in der Bundesrepublik in NJW 1959, S. 121 ff.
Heller, Herrmann	Rechtsstaat oder Diktatur Tübingen 1930
ders.	Staatslehre Leiden 1934
Henkel, Heinrich	Strafverfahrensrecht Ein Lehrbuch Stuttgart, Köln 1953
von Hippel, Ernst	Allgemeine Staatslehre Berlin und Frankfurt a. M. 1963

von Hippel, Robert	Deutsches Strafrecht 2. Bd. Das Verbrechen - Allgemeine Lehren Berlin 1932
Huber, Ernst Rudolf	Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft Oldenburg i.O. 1963
Huber, Hans	Niedergang des Rechts und Krise des Rechtsstaats, in Demokratie und Rechtsstaat, Festgabe für Zaccaria Giacometti, S. 59 ff., Zürich 1953
Imboden, Max	Normenkontrolle und Verfassungsinterpretation in Festschrift für Hans Huber: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit S. 133 ff., Bern 1961
ders.	Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung 2. Aufl., Basel und Stuttgart 1962
ders.	Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut in VVDStRL Heft 18, S. 113 ff. 1960
Ipsen, Hans Peter	Gleichheit, in Neumann-Nipperdey-Scheuner: Die Grundrechte, Bd. 2 Berlin 1954
Jellinek, Georg	Allgemeine Staatslehre 3. Aufl., 6. Neudruck Darmstadt 1959 (Unveränderter Nachdruck der 3. Auflage 1928)

Jellinek, Walter	Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung Tübingen 1913
ders.	Verwaltungsrecht 3. Aufl., Berlin/Göttingen/Heidelberg 1931
Jesch, Dietrich	Gesetz und Verwaltung Tübingen 1961
Kant, Immanuel	Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht Taschenausgabe der "Philosophischen Bibliothek" Heft IV Leipzig 1913
ders.	Metaphysik der Sitten Herausgegeben von Karl Vorländer 3. Aufl., Leipzig 1919
Kaufmann, Arthur	Das Schuldprinzip Heidelberger Habilitations-Schrift 1961
Kelsen, Hans	Die Lehre von den drei Gewalten oder Funktionen des Staates in Kant-Festschrift zu Kants 200. Geburtstag Berlin-Grunewald 1924
Kern, Eduard	Schutz des Lebens, der Freiheit und des Heims in: Neumann-Nipperdey-Scheuner "Die Grundrechte" Bd. 2, 1954, S. 51 ff.
Kimminich, Otto	Die Rückwirkung von Gesetzen, in JZ 1962, S. 518 ff.

Klein, Friedrich	Bonner Grundgesetz und Rechtsstaat, in ZgesStW Bd. 106 (1950), S. 390 ff.
ders.	Von der Zulässigkeit zur Unzulässigkeit rückwirkender Stuergesetze in StuW 1954, Sp. 1 ff.
ders.	Aussprachebeitrag zum Beratungsgegenstand "Das Gesetz als Norm und Maßnahme in VVDStRL Heft 15, S. 66 ff., 1957 Siehe auch von Mangoldt-Klein!
Knüllig, Werner	Bedeutung und Auslegung des Art. 19 I und II des Grundgesetzes Kieler Diss. 1954
Köster, Hans. D.	Verfassungsrechtliche Schranken rückwirkender Gesetgebung, in BB 1952, S. 93 ff.
Krüger, Herbert	Die Einschränkung von Grundrechten nach dem Grundgesetz, in DVBl. 1950, S. 625 ff.
ders.	Neues zur Freiheit der Persönlichkeitsentfaltung, in NJW 1955, S. 201 ff.
Krüger, Hildegard	Die Verfassungswidrigkeit der lex Schörner (Zugleich ein Beitrag zu Art. 19 I, 1 GG) in DVBl. 1955, S. 758 ff. und 791 ff. sowie "Schlußwort" zu Scheerbarths Abhandlung "Zur "Rückwirkung" von Gesetzen" in DVBl. 1956, S. 399 ff.
Lackner	Zur Strafverfolgungsverjährung von vor dem 8. Mai 1945 begangenen Straftaten, in NJW 1960, S. 1046 ff.

Leibholz, Gerhard	Die Gleichheit vor dem Gesetz - Ein Nachwort zur Auslegung des Art. 109 I RV, in AöR N.F. Bd. 12 S. 1 ff. (1927)
ders.	Die Gleichheit vor dem Gesetz 2. erw. Aufl., München u. Berlin 1959
Leipziger Kommentar	Strafgesetzbuch nach dem neuesten Stand der Gesetzgebung Begründet von Ebermayer, Lobe, Rosenberg Bd. 1 6. Aufl. herausgegeben von Johannes Nagler u.a. Berlin 1944 8. Aufl. herausgeg. von Jagusch und Mezger, Berlin 1957
Lerche, Peter	Übermaß und Verfassungsrecht Köln, Berlin, München, Bonn 1961
Locke, John	Zwei Abhandlungen über Regierung Dt. von Hilmar Wilmanns Halle a.S. 1906
Loening, Richard	Die Verjährung in "Vergleichende Darstellung des Deutschen und Ausländischen Strafrechts", Allg. Teil Bd. 1 Berlin 1908, S. 379 ff.
Löwe-Rosenberg	Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz mit Nebengesetzen, Kommentar 20. Aufl., herausgeg. von Emil Niethammer Erster Band, Berlin 1958
Lorenz, Max	Die Verjährung in der deutschen Strafgesetzgebung München und Berlin 1955

von Mangoldt, Herrmann	Das Bonner Grundgesetz 1. Aufl. Berlin u. Frankfurt a.M. 1953
von Mangoldt - Klein	Das Bonner Grundgesetz 2. Aufl. Bd. I Berlin u. Frankfurt a. M. 1957
Mattern, Gerhard	Die Rechtsprechung zum allgemeinen Steuerrecht, in JZ 1954, S. 348 ff.
Maunz, Theodor	Deutsches Staatsrecht 9. Aufl. 1959 10. Aufl. 1961 11. Aufl. 1962 12. Aufl. 1963 13. Aufl. 1964 München u. Berlin
Maunz, Theodor und Dürig, Günter	Grundgesetz, Kommentar Loseblattsammlung München, Berlin 1958 - 1963
Maurach, Reinhart	Deutsches Strafrecht Allgemeiner Teil 2. Aufl., Karlsruhe 1958
Menger, Christian Fr.	Der Begriff des sozialen Rechtsstaats im Bonner Grundgesetz Tübingen 1953
ders.	Das Gesetz als Norm und Maßnahme, in VVDStRL Heft 15, S. 3 ff., 1957
Meyer, Georg	Lehrbuch des Deutschen Staatsrechtes 5. Aufl., Leipzig 1899
Meyer-Cording, Hans Ullrich	Die Rückwirkung von Gesetzen, in JZ 1952, S. 161 ff. und Anm. zu einem Urteil des OVG Lüneburg in JZ 1952, S. 419

Mezger, Edmund	Anmerkung zu einem Beschluß des OLG Nürnberg, in SJZ 1949, S. 706 ff.
von Mohl, Robert	Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Teil I, 1. Aufl., Tübingen 1829
ders.	Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften Band I Erlangen 1855 Unveränderter photomechanischer Nachdruck Graz 1960
ders.	Encyclopädie der Staatswissenschaften 2. Aufl., Tübingen 1872
de Montesquieu, Charles	Der Geist der Gesetze (De l'Esprit des Lois) Übersetzt von A. Fortmann Leipzig 1891
Naegele, Banner, Erichsen Wendland	Zur Strafverfolgungsverjährung von vor dem 8. Mai 1945 begangenen Straftaten in NJW 1960 S. 889 ff.
Neumann, Franz L.	Zum Begriff der politischen Freiheit in ZgesStW Bd. 109, 1953, S. 25 ff.
Nipperdey, Hans Carl	Die Würde des Menschen, in Neumann, Nipperdey, Scheuner "Die Grundrechte" 2. Bd., Berlin 1954, S. 1 ff.
ders. (unter Mitarbeit von Günther Wiese)	Freie Entfaltung der Persönlichkeit in: Bettermann-Nipperdey: "Die Grundrechte" 4. Bd., 2. Halbband, Berlin 1962, S. 741 ff.

Obermayer, Klaus	Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt Stuttgart, München, Hannover 1956
ders.	Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, in VVDStRL 18, 144 ff., 1960
Peters, Hans	Lehrbuch der Verwaltung Berlin/Göttingen/Heidelberg 1949
ders.	Die freie Entfaltung der Persönlichkeit als Verfassungsziel in Festschrift für Rudolf Laun Hamburg 1953, S. 669 ff.
ders.	Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in der höchstrichterlichen Rechtsprechung Köln und Opladen 1963
Quack, Klaus	Die Rückwirkung belastender Gesetze, in DVBl. 1962, S. 289 ff.
Radbruch, Gustav	Vorschule der Rechtsphilosophie 2. Aufl. Göttingen 1959
Rinck, Hans Justus	Tendenzen in der Rechtsprechung europäischer Verfassungsgerichte zum Gleichheitsgrundsatz, in DVBl. 1961, S. 1 ff.
ders.	Die höchstrichterliche Rechtsprechung zum Gleichheitssatz in der Bundesrepublik, der Schweiz, Österreich, Italien, den USA und Indien, in Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Neue Folge, Bd. 10, Tübingen 1961

ders.	Gleichheitssatz, Willkürverbot und Natur der Sache, in JZ 1963, S. 521 ff.
Röhl, Hellmut	Die Nennung des eingeschränkten Grundrechts nach Art. 19 Abs. I Satz 2 des Grundgesetzes, in Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen, 81. Bd. 1956, S. 195 ff.
Rosenberg, Werner	Beiträge zur Lehre von den Prozeßvoraussetzungen in ZgesStrW 36. Bd. (1915), S. 522 ff.
Sauer, Wilhelm	Grundlagen des Prozeßrechts 2. Aufl., Stuttgart 1929
Sax, Walter	Kriminalpolitik und Strafrechtsreform in JZ 1957, S. 1 ff.
ders.	Grundsätze der Strafrechtspflege in Bettermann-Nipperdey-Scheuner "Die Grundrechte" Bd. III, 2. Halbbd. S. 909 ff., Berlin 1958
Scheerbarth, Hans Walter	Zur "Rückwirkung" von Gesetzen, insbesondere der "lex Schörner", in DVBl 1956, S. 395 ff.
ders.	Die Anwendung von Gesetzen auf früher entstandene Sachverhalte (Sogenannte Rückwirkung von Gesetzen) Berlin 1961
Schlosser, Peter	Der Grundsatz "Keine Strafe ohne Schuld" als Verfassungsnorm, Jur. Dissertation der Julius-Maximilians-Universität Würzburg Würzburg 1961

Schmidhäuser, E.	Vom Sinn der Strafe Göttingen 1963
Schmidt, Eberhard	Lehrkommentar zur Strafprozeßordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz Teil I, Göttingen 1952
Schmitt, Carl	Unabhängigkeit der Richter, Gleichheit vor dem Gesetz und Gewährleistung des Privateigentums nach der Weimarer Verfassung Berlin und Leipzig 1926
ders.	Verfassungslehre München und Leipzig 1928
Schneider, Hans	Diskussionsbeitrag zu den Vorträgen von Menger und Wehrhahn zum Thema "Das Gesetz als Maßnahme" in VVDStRL Heft 15, S. 89 ff., 1957
ders.	Über Einzelfallgesetze in Festschrift für Carl Schmitt 1959, S. 159 ff.
Schneider, Peter	Zur Problematik der Gewaltenteilung im Rechtsstaat der Gegenwart, in AöR Bd. 82 (1957), S. 1 ff.
ders.	In dubio pro libertate, in "Hundert Jahre Deutsches Rechtsleben" Bd. II S. 263 ff., Karlsruhe 1960
ders.	Prinzipien der Verfassungsinterpretation in VVDStRL Heft 20 S. 1 ff., Berlin 1963
Schönke, Adolf Schröder, Horst	Strafgesetzbuch 11. Aufl., Berlin 1963

Schorn, Hubert	Der Schutz der Menschenwürde im Strafrecht Neuwied und Berlin 1963
Schröder, Heinz	Der Rechtsbegriff der Gleichheit Münsterische Dissertation, 1961
Schwarz, Otto Dreher, Eduard	Strafgesetzbuch mit Nebengesetzen 23. Aufl., München u. Berlin 1961
Stahl, Friedrich Julius	Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung Zweite Abteilung 5. Aufl., Tübingen u. Leipzig 1878
Staudinger-Kuhlenbeck	Kommentar zum BGB und EGBGB IV. Band, 3./4. Aufl., 1909
Stratenwerth, Günter	Objektive Strafbarkeitsbedingungen im Entwurf eines Strafgesetzbuches 1959, in ZgesStrW Bd. 71 (1959), S. 565 ff.
Stree, Walter	Deliktsfolgen und Grundgesetz Habilitationsschrift der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftl. Fakultät der Universität Tübingen Tübingen 1960
Thoma, Richard	Rechtstaatsidee und Verwaltungsrechtswissenschaft, in Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. IV (1910) S. 196 ff.
ders.	Die juristische Bedeutung der grundrechtlichen Sätze der deutschen Reichsverfassung im allgemeinen, in H.C. Nipperdey: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung Bd. I., 1929, Berlin, S. 1 ff.

Thomas von Aquin	Summa Theologica, Vollst. Ausgabe Bd. 9: 1. Teil des II. Bdes, Frage 1 - 21: Ziel und Handeln des Menschen Heidelberg, Graz-Wien-Köln 1953
von Thur, Andreas	Der Allgemeine Teil des Deutschen Bürgerlichen Gesetzbuches I. Bd., Leipzig 1910
Uber, Giesbert	Freiheit des Berufs Art. 12 GG Hamburg 1952
Vogel, A.	Zur Frage der Rückwirkung von Steuergesetzen, in NJW 1960, S. 1182 ff.
Volkmar, Dieter	Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt Berlin 1962
Weber, Werner	Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem. 2. Aufl., Stuttgart 1958
ders.	Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem in Festschrift für Carl Schmitt 1959, S. 253 ff.
Wehrhahn, Herbert	Systematische Vorfragen einer Auslegung des Art. 2 Abs. I des Grundgesetzes in AöR Bd. 82, S. 250 ff. (1957)
ders.	Das Gesetz als Norm und Maßnahme in VVDStRL Heft 15, S. 35 ff., 1957

Welzel, Hans	Das Deutsche Strafrecht Eine dystematische Darstellung 4. Aufl. Berlin 1954 5. Aufl. Berlin 1956 6. Aufl. Berlin 1958
Wertenbruch, Wilhelm	Grundgesetz und Menschenwürde Köln, Berlin 1958
ders.	Der Grundrechtsbegriff und Art. 2 Abs. I GG in DVBL 1958, S. 481 ff.
Wintrich, Josef M.	Zur Problematik der Grundrechte Heft 71 der Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen Köln und Opladen 1957
ders.	Zur Auslegung und Anwendung des Art. 2 Abs. 1 GG in Festschrift für Apelt S. 1 ff, 1958
Wolff, Hans J.	Verwaltungsrecht I 5. Aufl. 1963
Zeidler, Karl	Bundesverfassungsgericht und "Maßnahmegesetz", Bemerkungen zum Beschluß BVerfGE 10, 234, in JZ 1960, S. 391 ff.
ders.	Massnahmegesetz und "klassisches" Gesetz. Karlsruhe, 1961
Zeidler, Wolfgang	Die Aktualität des Gleichheitssatzes Nach dem BGG, in DÖV 1952, S. 4 ff.

1. Kapitel

I. Einleitung

A. Die strafrechtlichen Grundlagen des Themas

Nach § 66 des geltenden deutschen Strafgesetzbuches wird neben der Strafvollstreckung die Strafverfolgung von Delikten durch Verjährung ausgeschlossen. Für jedes Delikt ist daher die staatliche Strafverfolgung nur innerhalb bestimmter - gem. § 67 IV StGB mit dem Begehungstage beginnender - Verjährungsfristen gesetzlich zulässig, die im folgenden kurz Strafverfolungungsfristen genannt werden sollen.

Die Länge dieser Fristen ist gem. § 67 I - III StGB abhängig von der Dauer und Schwere der die einzelnen Deilikte abstrakt bedrohenden Strafen. So beträgt z.B. die längste Strafverfolgungsfrist für das mit der schwersten, nämlich lebenslanger Zuchthausstrafe bedrohte Verbrechen - Mord gemäß § 211 I StGB - 20 Jahre, die kürzeste für eine mit Haft oder Geld strafe bis zu DM 500.-- bedrohte Übertretung hingegen nur 3 Monate.

Für den Staat kann nun aus den verschiedensten Gründen das Bedürfnis entstehen, bei bestimmten in der Vergangenheit begangenen Dilikten den Eintritt der Verfolgungsverjährung hinauszuschieben. Im Einzelfall ist dies möglich durch eine gegen den jeweiligen Täter gerichtete richterliche Handlung, die gemäß § 68 I StGB zu einer Verjährungsunterbrechung führt. Ferner kann unter den in § 69 I StGB genannten Bedingungen eine Verjährungshemmung eintreten, durch die ebenfalls der Verjährungseintritt hinausgeschoben wird.

Darüber hinaus mag jedoch der Gesetzgeber ein Interesse daran haben, für einzelne, für bestimmte Arten oder für bestimmte, zeitlich abgegrenzte Gruppen von Delikten, die bereits begangen sind, den Eintritt der Strafverfolgungsverjährung zu verhindern bzw. hinauszuschieben. Ein solches Interesse besteht besonders dann, wenn die bisherigen Fristen aus besonderen politischen oder zeitbedingten Gründen nicht ausreichen, eine ordnungsgemäße Strafverfolgung zu ermöglichen.

B. Die Aktualität der Frage

Diese Problem besteht gegenwärtig z.B. bei den während der nationalsozialistischen Zeit begangenen Verbrechen, die seinerzeit aus politischen Gründen nicht verfolgt wurden und die auch nach Kriegsende infolge ihrer Massierung

und mannigfacher Hindernisse zunächst nicht mit der sonst üblichen Intensität verfolgt werden konnten. Die Verjährungsfristen für diese Delikte ruhten zwar bis zum 8. Mai 1945, dem Tage der Auflösung des Dritten Reiches. [1] Spätestens am 8. Mai 1960 - also 15 Jahre danach- trat somit die Verfolgungsverjährung ein, soweit es sich nicht um Mordfälle handelte. Am 8. Mai wird auch für diese die 20-jährige Verjährungsfrist ablaufen. Um schon für die Totschlagsfälle den Eintritt der Verjährung zu verhindern, wurde bereits im Jahre 1960 von der SPD-Fraktion ein Gesetzentwurf im Bundestag eingebracht, der darauf abzielte, die damals ablaufenden Fristen um eine

---

1) In der früheren britischen Zone wurde dies ausdrücklich durch § 3 der "VO des ZJA für die Beseitigung nationalsozialistischer Eingriffe in die Rechtspflege" vom 23.5.47 (VO-Bl. BrZ.1947 S. 65) statuiert. Dagegen sahen entsprechende Regelungen in der französischen Zone nur eine generelle Verlängerung der Verjährungsfristen dieser Delikte bis 6 bzw. 12 Monate nach ihrem jeweiligen Inkrafttreten vor. Vgl. für Baden § 6 Landes-VO vom 23.12.46 (Amts-Bl. 1946 S. 151 ff.), für Württemberg-Hohenzollern § 6 Rechts-AO vom 16.5.47 (Reg.-Bl. 1947 S. 67 ff), für Rheinland-Pfalz § 6 Landesgesetz vom 23.3.48 (GVBl 1948 S. 244 ff.). Für diesen Bereich kam jedoch der BGH ebenso, wie für Berlin, wo überhaupt keine entsprechende gesetzliche Regelung erging, durch die Anwendung des § 69 I, 1 StGB zu dem gleichen Ergebnis (zuletzt in NJW 1962, 2308/2309; ebenso Schwarz-Dreher, aaO Anm. 2) A zu § 69 StGB und Jagusch in L.K. aaO Anm. 4) zu § 69 StGB).
Eine geringfügige Abweichung ergibt sich für das Gebiet der ehemals amerikanischen Zone, da die hier in den Jahren 1946 und 1947 ergangenen "Gesetze zur Ahndung nationalsozialistischer Straftaten" (sog. "Ahndungsgesetze") vorsehen, daß die Verjährung dieser Delikte in der Zeit vom 30.1.33 bis zum 1.7.45 - also etwas länger als im übrigen Bundesgebiet - als gehemmt gilt. Vgl. Für Bayern Art. 2 III Gesetz vom 31.5.46 (Bay GVBl 1946 S. 182 ff.) für Hessen Art. 2 III Gesetz vom 29.5.46 (Hess. GVBl 1946, S. 136), für Württ./Baden Art. 2 III Gesetz vom 25.6.1946 (Regierungsblatt 1946, S. 171), Für Bremen Art. 2 III Gesetz vom 27.6.46 (GVBl 1947 S. 83). Dieser relativ unbedeutende Unterschied wird hier jedoch außer Betracht gelassen. (Vergl. dazu Lackner aaO in NJW 60, 1046 ff.)

bestimmte Zeitspanne zu verlängern. [1] Dieser Antrag wurde seinerzeit zwar von der Mehrheit des Bundestages aus politischen und verfassungsrechtlichen Gründen abgelehnt. [2] Sowohl in der Öffentlichkeit [3] als auch in Kreisen der Bundesregierung [4], des Bundestages [5] und einzelner Landesregierungen [6] werden jedoch nach wie vor Stimmen laut, die vom Gesetzgeber verlangen, wenigstens den Eintritt der Strafverfolgungsverjährung für die in der nationalsozialistischen Zeit begangenen und nicht verfolgten Morde im Jahre 1965 zu verhindern. Diese Vorschläge zielen entweder darauf ab, die jetzige 20-jährige Verjährungsfrist für Mord ganz allgemein auf 25 [7] oder 30 Jahre zu erhöhen [8], um damit auch und gerade die bis zum 8. Mai 1945 begangenen Morde zu treffen, oder sie sehen, wie der oben zitierte Gesetzentwurf der SPD-Fraktion aus dem Jahre 1960 ein Hinausschieben des Verjährungsbeginns und damit ebenfalls eine Verjährungsfristverlängerung speziell der bis zum 8. Mai 1945 begangenen und von den damaligen Machthabern nicht verfolgten Mordtaten vor. [9]

---

1) Vgl. Dt. Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache 1738. Der entscheidende § 1 des Gesetzentwurfes lautete: "Bei der Berechnung der Verjährungsfrist bei Verbrechen, die im Höchstbetrage mit einer Freiheitsstrafe von einer längeren als 10-jährigen Dauer oder mit lebenslangem Zuchthaus bedroht sind, bleibt auch die Zeit vom 8. Mai 1945 bis zum 15. Sept. 1949 außer Ansatz."

2) Vgl. die Debatte im Dt. Bundestag am 24.5.1960 (Protokolle Dt. Bundestag - 3. Wahlperiode - 117. Sitzg. S. 6679 ff.)

3) Vgl. z.B. die Forderung des "Amerikanischen Jüdischen Kongresses" (DIE WELT v. 2.3.1964) und die Reaktionen darauf in der deutschen Öffentlichkeit (DIE WELT v. 3.3., 4.3. und 6.5.1964); ferner G. Schoenberner in DIE ZEIT v. 9.8.1963 S. 9 u. Leserbriefe in DIE WELT v. 18.9. und 6.10.1964.

4) So Bundesinnenminister Höcherl auf einer Pressekonferenz in Berlin am 29.9.1964 (vgl.) DER KURIER v. 30.9.1964

5) Vgl. DIE WELT v. 3.3.1964

6) z.B. Hamburger Senat laut DIE WELT v. 4.11.1964

7) s. oben Anm. 3

8) s. oben Anm. 5

9) So Leserbrief Mannes in DIE WELT v. 6.10.64; vgl. auch Leitartikel in DIE WELT v. 10.9.1964; "Verjähren NS-Verbrechen?" v. Gustav Trampe

In Österreich verabschiedete das Parlament erst am 10.7.1963 ein entsprechendes Gesetz, durch welches der Verjährungsbeginn nationalsozialistischer Straftaten aus der Zeit des Dritten Reiches hinausgeschoben wird. [1]

Auch in Polen wurde kürzlich ein Gesetz verabschiedet, nach dem nationalsozialistische Verbrechen auch nach Ablauf der bisherigen Verjährungsfristen verfolgt werden sollen. [2] Ähnliche Bestrebungen bestehen in Frankreich. [3]

Dem gegenüber hat sich die Sowjetzonenregierung mit einer "Erklärung der Regierung der DDR zur Bestrafung von Kriegs- und Naziverbrechern" [4] begnügt, in der sie feststellt, daß für "nationalsozialistische Gewaltverbrechen" nicht nationales, sondern Völkerrecht zur Anwendung komme, das keine Verjährung kenne.

---

1) Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich 1963, S. 1805; Art. I dieses Gesetzes lautet: "Bei gerichtlich strafbaren Handlungen, die der Täter aus nationalsozialistischer Gesinnung oder aus Willfährigkeit gegenüber Anordnungen begangen hat, die im Interesse der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft oder aus nationalsozialistischer Einstellung ergangen sind, beginnt die Verjährung frühestens mit dem 29. Juni 1945. Eine nach dem Strafgesetz schon eingetretene Verjährung steht der Untersuchung und Bestrafung entgegen."

2) Vgl. DIE WELT v. 7.4.1964 und NJ 1964 S 442

3) Vgl. F.A.Z. v. 22.5.1964 unter Berufung auf "Paris-Presse".

4) Veröffentlicht in NJ 1964, S. 193 ff.

Aus diesem Grunde müßten diese Straftaten auch nach Ablauf der nach innerstaatlichem Recht gültigen Verjährungsfristen weiter verfolgt werden. 1)

Schon wegen dieser zur Zeit aktuellen Problematik ist es daher der Untersuchung wert, ob und in welcher Form die gesetzliche Verlängerung von Strafverfolgungsfristen früher begangener Dilikte heute verfassungsrechtlich zulässig ist. Doch kann das gleiche Problem auch in Zukunft immer dann wieder auftauchen, wenn sich bestimmte Straftaten - sei es aus politischen oder anderen Gründen - so häufen, daß Staatsanwaltschaften und Gerichte nicht in der Lage sind, die Strafverfolgung in den ihnen nach dem bisherigen Recht gewährten Fristen ordnungsgemäß durchzuführen.

---

1) Eine Auseinandersetzung mit dieser These, die auch in der Bundesrepublik vertreten wird (vgl. Leserbriefe in DIE WELT v. 18.9.1964 u. v. 6.10.1964), überschreitet an sich den Rahmen dieser Untersuchung. Hier sei daher nur zweierlei gegen ihre Stichhaltigkeit angeführt: Einerseits erscheint es äußerst fraglich, ob die nach dem letzten Kriege zwischen den Siegermächten abgeschlossenen Abkommen, auf die sich die Vertreter der Völkerrechtsthese berufen (vgl. Lekschas und Renneberg in NJ 64, 438/439 ff.), überhaupt als "allgemeine Regeln des Völkerrechts" i.S. v. Art. 25 GG angesehen werden können. Dazu wäre nach der Rechtssprechung des BVerfG (BVerfGE 15, 25/34 und 16, 27/33) erforderlich, daß "sie von der überwiegenden Mehrheit der Staaten - nicht notwendigerweise auch von der Bundesrepublik Deutschland - anerkannt werden." Das dürfte jedenfalls kaum für die in ihnen enthaltenen Strafbestimmungen gelten, die, soweit ersichtlich, nur gegen Deutsche oder Angehörige anderer unterlegener Nationen angewandt wurden.
Zum anderen sind diese Abkommen aber, selbst wenn man sie jetzt als "Allgemeine Regeln des Völkerrechts" i.S. v. Art. 25 GG ansieht, erst nach Begehung der nationalsozialistischen Straftaten abgeschlossen worden und somit als Völkerrecht in Kraft getreten. Ihre Anwendung auf diese Delikte würde somit dem Satz "nullum crimen, nulla poena sine lege" widersprechen, der nicht nur in Art. 103 IIGG sondern auch in Art. 7 II MRK verankert ist und somit auch zu den "Allgemeinen Regeln des Völkerrechts" zählen dürfte.

II. Die technischen Möglichkeiten des Gesetzgebers

Gesetzestechnisch bestehen 2 Möglichkeiten, den drohenden Eintritt der Strafverfolgungsverjährung früher begangener Straftaten zu verhindern oder eine bereits eingetretene Verjährung nachträglich wieder aufzuheben. Einmal kann der Gesetzgeber auf die bestehenden strafrechtlichen Verjährungsvorschriften unmittelbar ändernd einwirken. Zum anderen könnte er die Verjährungsvorschriften selbst unberührt lassen, statt dessen aber das Strafmaß für die betreffenden Delikte ändern, wodurch sich infolge der in § 67 StGB festgelegten Abhängigkeit von Strafmaß und Verjährungsfristen auch die letzteren ändern würden.

Beschreitet der Gesetzgeber den ersten der beiden Wege, so bieten sich ihm folgende Möglichkeiten: einmal könnte er die absolute Länge der bisherigen Fristen durch Gesetz verlängern, und zwar entweder einheitlich für vergangene und künftige Fälle, etwa durch Änderung des § 67 StGB, oder nur speziell für bestimmte, zeitlich abgegrenzte Gruppen von vergangenen Fällen. Von dieser letzteren Möglichkeit hat jedoch, soweit ersichtlich, bisher noch kein deutscher Gesetzgeber Gebrauch gemacht. [1]Weiterhin könnte er die gesetzlichen Fristen zwar unberührt lassen, statt dessen aber für bestimmte, in der Vergangenheit liegende Gruppen von Delikten den Verjährungsbeginn durch Gesetz hinausschieben, indem er etwa statuierte, daß für diese Delikte die Verjährungsfristen erst von einem bestimmten, späteren Termin an zu berechnen seien. Im Ergebnis wird auch durch ein solches Gesetz eine Fristverlängerung bewirkt. Die bereits oben [2] zitierten, in den ersten Nachkriegsjahren ergangenen Ländergesetze zur Ahndung nationalsozialistischer Straftaten wandten dieses Verfahren an. Auch der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion aus dem Jahre 1960 wollte diese Möglichkeit ausnutzen.[3]

Der zweite Weg, also die Strafverfolgungsfristen indirekt durch Änderung des Strafmaßes zu verlängern, wird praktisch wohl kaum beschritten werden. Im Rahmen unseres Themas zu untersuchen ist jedoch, ob eine gesetzliche Änderung des Strafmaßes zukünftiger Delikte nicht auch, soweit sie die Verjährungsfristen betrifft, in der Vergangenheit liegende Fälle ergreift bzw. verfassungsreichtlich ergreifen darf. Die Frage lautet hier also nicht wie im ersteren Falle, ob eine gesetzliche Verlängerung von Strafverfolgungsfristen früher begangener Straftaten verfassungsrechtlich zulässig ist, sondern ob eine solche Verlängerung sich nach dem Grundgesetz überhaupt auf in der Vergangenheit liegende Straftaten bezieht.

---

1) Vgl. Naegele u.a. aaO in NJW 1960 889 ff,
2) Vgl. oben S. 2 und 3 Anm. 1)
3) Vgl. oben S. 3 Anm. 1)

III. Systematische Einordnung

Daß eine Verlängerung der in § 67 StGB festgelegten Dauer der Strafverfolgungsfristen grundsätzlich dem einfachen Gesetzgeber nicht entzogen ist, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Verfassungsrechtliche Probleme ergeben sich vielmehr nur daraus, daß ein Gesetz, welches auf die Verfolgungsfristen früher begangener Delikte einwirkt, ausschließlich oder jedenfalls teilweise in der Vergangenheit liegende Sachverhalte betrifft. Die entscheidende Frage lautet also: Ist diese Rückbeziehung verfassungsrechtlich zulässig? Um sie beantworten zu können, soll zunächst untersucht werden, ob eine solche Rückbeziehung unter den Begriff der sog. "Rückwirkung von Gesetzen" fällt, wie er in Lehre und Rechtsprechung entwickelt worden ist.

A. Begriff der "Rückwirkung" von Gesetzen

Das Wort "Rückwirkung" deutet auf eine Beziehung des rückwirkenden Gesetzes in die Vergangenheit, also auf die Zeit vor dem Erlaß [1] des Gesetzes hin. Eine solche Beziehung in die Vergangenheit ist in zweifacher Hinsicht denkbar: Einmal kann sich das Gesetz darauf beschränken, auf der Tatbestandsseite an vergangene Geschehnisse anzuknüpfen. Zum andern kann es aber auch - zumindest formal - Rechtsfolgen für die Vergangenheit auslösen. Dementsprechend unterschieden bereits die Motive zum BGB [2] zwischen "eigentlicher" und "uneigentlicher" Rückwirkung: "Rückwirkend im natürlichen (eigentlichen) Sinne" sei ein Gesetz, wenn es an einen Tatbestand, der sich in der Vergangenheit zugetragen habe, fiktiv rechtliche Wirkungen schon für die Zeit vor Gesetzeserlaß knüpfe. "Rückwirkend im übertragenen (uneigentlichen) Sinne" dagegen sei ein Gesetz, das an einen in der Vergangenheit eingetretenen Tatbestand die an diesen nach altem Recht geknüpften Wirkungen vom Gesetzeserlaß an lediglich für die Zukunft aufhebe oder ändere. Die gleiche Abgrenzung findet sich in Rechtsprechung und Lehre bis in die jüngste Zeit, wobei allerdings unterschiedliche Begriffe, wie "echte" bzw. "unechte", "stärkere" bzw. "schwächere", "retroaktive" bzw. "retrospektive" Rückwirkung gebraucht werden. Auf eine kurze Formel gebracht, nimmt die noch vor kurzem herrschende Lehre und Rechtsprechung "echte" Rückwirkung an, wenn ein Gesetz an abgeschlossene Tatbestände, die in der Vergangenheit liegen, ex tunc neue Rechtsfolgen knüpft, "unechte" Rückwirkung hingegen, wenn es eine bestehende Rechtslage ex nunc ab-

---

1) Als Zeitpunkt des Gesetzerlasses wird hier der Tag der Verkündung gem. Art. 82 I, 1 GG angesehen, die Zeit davor soll der Einfachheit halber als Vergangenheit, die Zeit danach als Zukunft bezeichnet werden.

2) Mot. I S. 20/21

ändert[1].

Diese Unterscheidung mag für eine richtige Gesetzesanwendung bedeutsam sein, verfassungsrechtlich bietet sie aus folgenden Gründen keine Abgrenzungsmerkmale:
Eine kausale Verbindung ist immer zeitlich gerichtet. Daher kann ein Ereignis immer nur die Ursache zeitlich späterer (zukünftiger) Folgen sein.[2] Das gleiche muß, wie Scheerbarth überzeugend nachgewiesen hat, auch für ein Gesetz gelten: Es kann weder als Soll-Satz den Willen der von ihm betroffenen Adressaten in der Zeit vor seiner Verkündung motivieren[3], kann also nicht "rückwärtshin Ursache für seine Befolgung"[4] sein, noch kann es Rechtspositionen bereits für die Zeit vor seinem Erlaß tatsächlich abändern.[5] Eine Rückwirkung im strengen Sinne des Wortes gibt es somit nicht.[6]

Wenn trotzdem gewisse Gesetze ausdrücklich ihr "rückwirkendes" Inkrafttreten an einem bestimmten Tage vor ihrer Verkündung statuieren, so kann es sich hierbei nur um eine Fiktion handeln: Das Gesetz soll (in der Zukunft) so angewandt werden, als habe es schon in der Vergangenheit gegolten[7], bzw. die vergangenen Ereignisse sollen in Zukunft so beurteilt werden, als wären sie erst unter der Herrschaft des neuen Gesetzes geschehen.[8] Da auch diese Fiktion indes Rechtsfolgen nur für die Zukunft auslösen kann, muß der Gesetzgeber die gleichen von ihm erwünschten Ziele auch ohne sie erreichen können, indem er nämlich, statt das Bestehen des Gesetzes in der Vergangenheit zu fingieren, die von ihm für die Zukunft gewollten Rechtsfolgen einfach an vergangene Ereignisse knüpft.

---

1) So z.B. Staudinger-Gramm EGBGB, Einl. 3 zu Art. 153, S. 356; ähnl. Kimminich aaO in JZ 1962, 518; BGH 18, 81/95
2) Vgl. Kant, zit. bei Eisler, Wörterbuch der philosophischen Begriffe, aaO Bd. 3 S. 337
3) Scheerbarth aaO S. 10 - 17
4) Scheerbarth aaO S. 16
5) Scheerbarth aaO S. 17 ff.
6) ebenso schon v. Thur A.T. Bd. I S. 15 Anm. 61; Forsthoff aaO S. 139; Kimminich aaO in JZ 1962, 518; Gegerle aaO S. 3
7) so z.B. Peters, Lehrbuch der Verwaltung aaO S. 81; v. Wallis aaO in DStZ A 1958 S. 353/354
8) so z.B. W. Jellinek, Verwaltungsrecht aaO S. 142, im folgend Mattern aaO in JZ 1954, 348; vgl. ferner BFH in BStBl 1958 III. S. 222

Als Beispiel möge das vielzitierte Hamburger Hundesteuergesetz [1] dienen: anstatt, wie es der Gesetzgeber damals tat, im Jahre 1950 ein Steuergesetz mit erhöhten Hundesteuersätzen zu verabschieden und dies "rückwirkend" für die Jahre 1948 und 1949 in Kraft treten zu lassen, hätte er auch einfach statuieren können: "Wer in den Jahren 1948 und 1949 einen Hund hielt, hat zu den bereits gezahlten Steuern noch zusätzlich x DM zu zahlen". Materiell würde das keinen Unterschied bedeuten, obwohl das Gesetz nach der obigen Definition der wohl noch herrschenden Lehre im ersteren Falle ein "echtes", im letzteren ein "unechtes" rückwirkendes Gesetz wäre. Daraus ergibt sich die Irrelevanz dieser Abgrenzung für das Verfassungsrecht.

Festzuhalten bleibt somit, daß ein Gesetz niemals tatsächlich, sondern allenfalls fiktiv die Rechtslage in der Vergangenheit ändern kann, daß eine solche fiktive Änderung der vergangenen Rechtslage aber nicht zwingendes Merkmal eines rückwirkenden Gesetzes ist. [2] "Echte Rückwirkung" muß folglich immer dann gegeben sein, wenn ein Gesetz an feststehende, vollständig in der Vergangenheit abgewickelte Ereignisse neue Rechtsfolgen für die Zukunft knüpft, [3] gleichgültig, ob hierbei von Fiktionen ausgegangen wird oder nicht. [4]

Auch das BVerfG hat sich in mehreren Entscheidungen zum Rückwirkungsbegriff geäußert. [5] In seinem Beschluß vom 31.5.1960 [6] führte es aus,

---

1) in Ham. GVBl. Nr. 48 v. 11.11.1950
2) a.A. ansch. Eckhardt-Hillebrecht aaO S. 16 und Kimminich aaO in JZ 1962, 518
3) ebenso schon Meyer-Cording aaO in JZ 1952, 161; Eckhardt-Hillebrecht aaO S. 15; Quack aaO in DVBl 1962, 290 bei Anm. 5
4) ebenso H.J. Wolf Verwaltungsrecht aaO § 27 I c) 1 in der 5. Aufl. (anders noch die 1. Aufl. das.); ferner Scheerbarth aaO S. 21 ff.
5) BVerfGE 11, 139; 13, 46; 13, 206; 13, 261; 13, 274; 13, 279; 14, 76; 14, 288
6) BVerfGE 11, 139/145 ff.; ebenso BVerfGE 14, 76/104 und 14, 288/297

"echte (retroaktive) Rückwirkung" liege nur vor, "wenn das Gesetz nachträglich ändernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehördende Tatbestände eingreift", "sog. unechte (retrospektive) Rückwirkung" sei dagegen dort gegeben, wo es "nur auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt".

Auf den ersten Blick erweckt diese Definition den Eindruck, als knüpfe das BVerfG an die alte Unterscheidung zwischen "ex tunc-" und "ex nunc-" wirkenden Gesetzen an. Insbesondere deuten die Worte "nachträglich ändernd" einerseits und "für die Zukunft" andererseits sowie die Begriffe "retroaktiv" und "retrospektiv" darauf hin. Der Zusammenhang macht jedoch deutlich, daß es dem Gericht auf die Anknüpfung an "abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände" als wesentliches Merkmal der "echten Rückwirkung" ankommt. Der Begriff der "unechten Rückwirkung" wird für die gesetzliche Anknüpfung an "gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen" deshalb beibehalten, um damit hervorzuheben, daß auch solche Regelungen deswegen problematisch sind, weil sie Rechtsfolgen an Tatbestände knüpfen, von denen zumindest einige Bestandteile in der Vergangenheit liegen. Wie bei "echten rückwirkenden" Gesetzen kann es auch hier möglich sein, daß die Adressaten entscheidende Handlungen, die nach dem Gesetz neue Rechtsfolgen auslösen, schon vor dessen Verabschiedung ausgeführt haben. Dieser Gesichtspunkt der vom BVerfG verwendeten Abgrenzung zwischen "echten" und "unechten" rückwirkenden Gesetzen wird besonders deutlich in einer der neuesten Entscheidungen des BVerfG, [1] wo es heißt: "Aus dem rechtsstaatlichen Prinzip der Rechtssicherheit ergeben sich jedoch verfassungsrechtliche Grenzen auch bei unechter Rückwirkung (BVerfGE 11, 139/145, 146), d.h. für Normen, die zwar unmittelbar nur auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte für die Zukunft einwirken, damit aber zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich im ganzen entwerten."

Im übrigen stimmt das BVerfG jedoch mit der hier vertretenen Auffassung überein, "echte Rückwirkung" liege vor, "wenn der Gesetzgeber an abgeschlossene Tatbestände andere Rechtsfolgen knüpft." [2]

---

1) BVerfGE 14, 288/297

2) So wörtlich BVerfGE 13, 274/278; ähnl. BVerfGE 13, 206/212; 13, 261/271; 15, 313/324 und früher schon BVerwGE 10, 282/286. Abw. ohne Begrdg. BVerfGE 13, 46/52; mißverständl. BVerfGE 13, 279/28

Im Anschluß an Wolff[1] und Scheerbarth[2] ist ferner begrifflich zwischen zwei Arten von Rückwirkungsgesetzen zu unterscheiden, nämlich sog. "Klauselgesetzen" und sog. "Stichtaggesetzen". Erstere dienen sowohl der Regelung künftiger als auch vergangener Fälle und drücken dies gesetzestechnisch durch eine sog. Rückwirkungsklausel ("Das Gesetz tritt rückwirkend in Kraft ....") aus. Letztere beziehen sich dagegen ausschließlich auf vergangene Sachverhalte, indem sie einen bestimmten, in der Vergangenheit liegenden Stichtag zur Grenzziehung benutzen.

B. Die Verlängerungsgesetze als "rückwirkende" Gesetze

Aus dem so gewonnenen Begriff der "Rückwirkung" ergibt sich die Frage, ob die hier zu untersuchenden Gesetze ihre Rechtsfolgen aus in der Vergangenheit oder aus in der Gegenwart und Zukunft liegenden Tatbeständen herleiten.

Als vergangene Tatsachen, an die die Gesetze anknüpfen könnten, kämen die früher begangenen Straftaten in Betracht, deren Verfolgungsfristen verlängert werden sollen. In der Zukunft hingegen liegen die Strafprozeßrechtsverhältnisse, die zu einer Bestrafung dieser Taten führen sollen. Faßt man die Vorschriften der Strafverfolgungsverjährung als materielles Strafrecht auf, so wird durch eine Fristverlängerung die materielle Strafbarkeit der vergangenen Straftaten verändert. An vollständig abgewickelte Straftaten würden also neue Rechtsfolgen geknüpft. Die Gesetze wären also "rückwirkend" im oben dargestellten Sinne.

Betrachtet man die Verjährungsvorschriften dagegen als prozeßrechtliche Normen, die lediglich über das Vorliegen eines Verfahrenshindernisses entscheiden, so könnte man zu der Auffassung kommen, daß eine gesetzliche Fristverlängerung sich nicht als neue Rechtsfolge der in der Vergangenheit liegenden Taten, sondern der in Gegenwart und Zukunft fortbestehenden materiellen Strafbarkeit darstelle. Dieser möglichen Auffassung muß aber entgegengehalten werden, daß die materielle Strafbarkeit selbst nur wieder eine Rechtsfolge der in der Vergangenheit liegenden strafbaren Handlungen und damit vom späteren Willen der damaligen Täter unabhängig ist. Der noch nicht abgewickelte Tatbestand, an den eine Rechtsfolge, wenn sie nicht rückwirkend sein soll, geknüpft sein muß, kann aber nur ein tatsäch-

1) Verwaltungsrecht I aaO 5. Aufl. S. 115
2) aaO S. 19 ff.

liches Ereignis sein, nicht dagegen selbst nur wieder eine Rechtsfolge eines in der Vergangenheit liegenden Tatbestandes. Wäre es anders, so könnte man fast jede Rückwirkung dadurch umgehen, daß man die Rechtsfolgen eines Gesetzes nicht auf in der Vergangenheit liegende Ereignisse, sondern auf die nach damaligem Recht in die Gegenwart fortwirkenden Rechtsfolgen dieser Ereignisse bezieht. Die materielle Strafbarkeit kann somit nicht Rechtsfolgevoraussetzung der Verlängerungsgesetze sein. Das gleiche muß in Bezug auf die in der Zukunft liegenden Strafprozeßrechtsverhältnisse gelten, denn diese sollen - anders als in einem vom BVerfG entschiedenen Fall [1] - durch die Gesetze erst ermöglicht werden.

Auch wenn man die Verjährung als prozeßrechtliches Institut auffaßt, stellt eine gesetzliche Einwirkung auf die Verfolgungsfristen früher begangener Delikte folglich eine echte Rückwirkung dar, da sie an abgeschlossene Tatbestände, nämlich vergangene Straftaten anknüpft. Und zwar gilt das sowohl für eine absolute Fristverlängerung, als auch für ein "nachträgliches" Hinausschieben des Verjährungsbeginns.

Die Ansicht von Naegele u.a. [2], ein Gesetz, durch das die Verjährungsfrist - durch Hinausschieben des Verjährungsbeginns - um einen bestimmten Zeitraum verlängert werde, sei schon deshalb nicht rückwirkend, weil es nur die Verfolgbarkeit einer nach bisherigem Recht verjährten Straftat für die Zukunft ermögliche, weil also seine Rechtswirkung nach dem Zeitpunkt der Verkündung eintrete, ist daher unrichtig. Sie beruht auf einem Mißverständnis der zitierten Bundesverfassungsgerichtsentscheidung [3], indem sie die Fiktion der Geltung des Gesetzes in einem vergangenen Zeitraum als unerläßliches Merkmal der Rückwirkung ansieht. Daß diese Fiktion jedoch kein Abgrenzungskriterium darstellt, wurde oben dargelegt. Entscheidend ist vielmehr allein, ob die Rechtsfolgen des Gesetzes auf einen in der Vergangenheit liegenden Tatbestand bezogen sind. Nur so kann - unter Berücksichtigung der späteren Entscheidungen - das BVerfG verstanden werden, wenn es von "Rechtswirkungen" spricht, die "mit Wirkung von einem vor der Verkündung liegenden Zeitpunkt eintreten". [4]

---

1) BVerfGE 11, 139/146
2) aaO in NJW 1960, S. 889/891
3) BVerfGE 1, 264, L.S. 5
4) Vgl. BVerfGE 11, 139/146

Es bleibt somit festzuhalten, daß alle hier zu erörternden Gesetze "echte" rückwirkende Gesetze darstellen. [1] Soweit sie sich - wie die oben genannten nach 1945 ergangenen Ahndungsgesetze - darauf beschränken, Strafverfolgungsfristen für vergangene Straftaten zu verlängern, sind sie als "Stichtaggesetze" einzustufen. Verlängern sie dagegen die Strafverfolgungsfristen für vergangene und künftige Delikte, so handelt es sich um "Klauselgesetze".

Da sie in jedem Fall für die von ihnen betroffenen Adressaten ungünstigere Rechtsfolgen bewirken, als diese nach dem bisherigen Recht zu erwarten hatten, sind sie ferner als "belastende" Rückwirkungsgesetze einzustufen.

Die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit oder Unzulässigkeit rückwirkender Gesetze wurde in letzter Zeit wiederholt ausführlich in Literatur und Rechtsprechung behandelt. Dennoch gelang es bisher nicht, sie allgemeingültig zu beantworten. Dies dürfte auch in Zukunft kaum möglich sein, da Gesetze die sich in ihren Tatbestandsmerkmalen auf vefgangene Ereignisse beziehen, in den verschiedensten Rechtsbereichen vorkommen und daher auch nach den unterschiedlichsten Kriterien zu beurteilen sind. Aus diesem Grunde können auch hier allein aus der Tatsache, daß die zu untersuchenden Gesetze "rückwirkend" sind, noch keine allgemeinen Rückschlüsse auf ihre Zulässigkeit gezogen werden. Die Gesetze müssen vielmehr auf ihre Vereinbarkeit mit allen in Betracht kommenden Grundgesetznormen einzeln geprüft werden.

Die Herausarbeitung ihrer Rechtsnatur als Rückwirkungsgesetze gestattet dabei aber, die zum Themenkreis der "Rückwirkung" bisher aufgestellten Thesen und gefundenen Ergebnisse heranzuziehen, kritisch zu würdigen und auf ihre Anwendbarkeit zu prüfen.

---

1) Ebenso offenbar Dreher aaO in NJW 1962, S. 2209 ff.

2. Kapitel: Die Verlängerungsgesetze am Maßstab des strafrechtlichen Rückwirkungsverbots des Art. 103 II GG.

I. Problemstellung

Ein eindeutiges Rückwirkungsverbot enthält das Grundgesetz nur für das Strafrecht. In Art. 103 II GG heißt es nämlich: "Eine Tat kann nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde." Danach verstößt ein Gesetz u.a. dann gegen Art. 103 II GG, wenn es die Bestrafung einer Tat ermöglicht, die vor seiner Verkündung begangen wurde, deren Strafbarkeit aber erst in diesem Gesetz selbst bestimmt wird.

Die hier in Frage gestellten Gesetze sollen die Bestrafung von Handlungen ermöglichen, die vor ihrem Inkrafttreten begangen wurden. Sie bestimmen zudem, daß die Strafverfolgung dieser Taten erst später als nach dem zur Tatzeit geltenden Recht verjähren soll. Ein Verstoß gegen Art. 103 II GG wäre also zu bejahren, wenn man die Länge der Verjährungsfristen, die in den Gesetzen neu bestimmt werden soll, als ein Element der "Strafbarkeit" ansehen müßte.

II. Interpretation des Strafbarkeitsbegriffes in Art. 103 II GG

Um diese in Rechtsprechung und Schrifttum umstrittene Frage beantworten zu können, muß geklärt werden, was das Grundgesetz meint, wenn es in Art. 103 II die gesetzliche Bestimmtheit der Strafbarkeit fordert.

A. Meinung von Lehre und Rechtsprechung

Einigkeit besteht darüber, daß sich das in dieser Verfassungsnorm statuierte Rückwirkungsverbot auf alle den Täter belastenden materiellen Strafrechtsnormen bezieht. [1] Hingegen wird seine Anwendung auf Verfahrensvorschriften fast einmütig abgelehnt. [2] Eine tiefere Begründung für diese Ansicht fehlt allerdings. So führt z.B. der erste Zivil-Senat des BGH [3] im Anschluß

---

1) M.-D. Rd.-Nr. 109 (b a.E.) zu Art. 103 GG

2) M.-D. Rd.-Nr. 109 (c) zu Art. 103 GG; BGH St 2, 300/306; 4, 379/385; BVerfGE 1, 418/423; Jagusch in L.K. 8. Aufl. S. 60

3) BGH St 4, 379/385

an die Rechtsprechung des Reichsgerichts [1] nur aus, "eine nachträgliche Änderung des Verfahrensrechts" habe "mit dem Grundsatz nulla poena sine lege nichts zu tun". Auch die Literatur beschränkt sich auf die lapidare Feststellung, verfahrensrechtliche Vorschriften fielen nicht unter das Rückwirkungsverbot des Art. 103 II GG. [2]

Die Frage, ob die Verjährungsvorschriften dieser Verfassungsbestimmung unterliegen, wird von dieser ganz herrschenden Ansicht folglich davon abhängig gemacht, ob sie materielles oder lediglich prozessuales Recht darstellen.

Dem gegenüber vertritt vor allem Adolf Arndt [4] die Auffassung, daß es für die Zuordnung zu Art. 103 II GG nicht darauf ankomme, ob ein Gesetz materiellrechtlichen oder verfahrensrechtlichen Charakter habe. [4] Er sieht im Grundgesetz eine Kompetenzordnung, die "selber und durch die Ausführungsgesetzgebung den nach Art. 20 II GG zu schaffenden Staatsorganen in begrenzter Weise die vom Volke ausgehende Staatsgewalt" verleihe. "Aus dieser Sicht besagt die Verjährungsschranke, daß - um der notwendigen Gleichzeitigkeit allen Rechts mit der Wirklichkeit und wegen seines Zeitwertes - den Staatsorganen Strafgewalt nur innerhalb einer Zeitspanne gewährt ist". Daher sei die Verjährbarkeit im Sinne von Art. 103 II GG ein Merkmal der Strafbarkeit. "Eine der Tat nachfolgende Ausdehnung der Verjährungsfrist" bedeute somit "eine Vermehrung der Staatsgewalt, ... die durch Art. 103 II GG ausgeschlossen" sei. [5]

Folgt man dieser Auffassung, so kommt es in der Tat nicht mehr darauf an, ob man die Bestimmungen über die Verfolgungsverjährung als materielles oder prozessuales Recht auffaßt. Vielmehr verstieße dann jede einem Ereignis nachfolgende Änderung des Rechts, die sich strafrechtlich auf diese Ereignis bezieht und nachteilig für den Betroffenen auswirkt, gegen Art. 103 II GG. Es ist daher erforderlich, sich mit Arndts Thesen auseinanderzusetzen.

---

1) RGSt 76, 159/161
2) Vgl. statt aller M.-D. Rd.-Nr. 109 (b a.E.) zu Art. 103 GG und Welzel 6. Aufl., aaO S. 20
3) in NJW 1961, 14 ff.
4) Anscheinend ebenso, jedoch ohne Begründung Heinemann und Posser NJW 1959, 121/124, sowie Hamann aaO Anm. B 4 zu Art. 103 GG
5) Arndt NJW 1961, 15 (Sp. 2)

Daß das Grundgesetz zumindest in großen Teilen eine Kompetenzordnung darstellt, wird wohl niemand bestreiten, und auch Art. 103 II kann als Kopetenzschranke verstanden werden, die den Staatsorganen gegenüber den einzelnen Staatsbürgern gesetzt ist. Allein durch diese Feststellung - eine bestimmte Verfassungsnorm stelle eine Beschränkung der den einzelnen Staatsorganen verliehenen Staatsgewalt dar - ist jedoch noch nichts gewonnen. Es bleibt weiterhin die Frage, wo genau die Schranke liegt, wie im einzelnen denn die staatliche Gewalt durch die betreffende Norm begrenzt wird. Sie kann nur durch genaue Auslegung des Begriffs "Strafbarkeit" in Art. 103 II GG gelöst werden.

B. Auslegungsgrundsätze

Art. 103 II GG gehört - unabhängig davon, ob man in ihm ein "echtes" Grundrecht sieht [1] oder nicht [2] - zu den Verfassungsvorschriften, die den menschlichen Freiheitsbereich gegenüber dem Staat garantieren. Bei seiner Auslegung muß man daher einen Grundsatz berücksichtigen, auf den - soweit ersichtlich - zuerst Uber aufmerksam gemacht hat. In seiner Abhandlung zu Art. 12 GG [3] wies er nämlich darauf hin, daß Zweifelsfälle bei der Interpretation von Grundrechten entsprechend ihrem naturrechtlichen Grundgehalt zugunsten der Freiheit des Individuums zu lösen seien und prägte dafür den Satz "in dubio pro libertate". Ähnlich äußerte sich Dürig. [4]
Nach seiner Meinung darf man seit Inkrafttreten des Grundgesetzes in den Grundrechten nicht mehr staatlich gewährte Freiheiten und in der Grundrechtspositivierung nicht mehr staatliche Selbstbeschränkung sehen. Die "Entscheidung des Grundgesetzes für vorstaatliche, vorverfassungsmäßige Menschenrechte" begründe vielmehr "eine Rechtsvermutung für die individuelle Freiheit" und habe damit eine "Umkehrung der Beweislast in dem zeitlosen Spannungsverhältnis Individuum und Staat" bewirkt. [5]

---

1) So die h.L., vgl. Sax in B.N.S. III, 2. aaO S. 997; M.-D. Rd.-Nr. 98 zu Art. 103 GG
2) So C. Schmitt, Verfassungslehre aaO S. 180 für Art. 116 WRV
3) Giesbert Uber, Freiheit des Berufs aaO S. 28 u. 35 ff.
4) aaO in AöR 79, 57/62; ähnl. in M.-D. Rd.-Nr. 16 zu Art. 1 I GG und Rd.-Nr. 54 zu Art. 1 II GG; ferner in AöR 81, 117/123 und in JZ 1953, 193/198
5) So in AöR 79, 57/62

Demgegenüber leitet das BVerfG eine grundsatzliche Freiheitsvermutung aus Art. 2 I GG her, [1] während von Mangoldt-Klein [2] von einem "Grundsatz der möglichsten Grundrechts-Effektivität" sprechen. [3]

Auf Art. 103 II GG angewedet, bedeutet der Grundsatz "in dubio pro libertate", daß der durch diese Vorschrift gesichterte Freiheitsbereich im Zweifel weit auszulegen ist. [4] Ist also zweifelhaft, ob die Strafbarkeit i.S. von Art. 103 II GG durch alle gesetzlichen Vorschriften - somit auch die verfahrensrechtlichen - bestimmt wird, deren Erfüllung Voraussetzung für eine Bestrafung ist, oder nur durch die materiellrechtlichen, so ist nach dem Grundsatz "in dubio pro libertate" der ersteren Lösung der Vorzug zu geben. Voraussetzung ist jedoch, daß überhaupt ein Zweifel in der Auslegung besteht.

Nach der strafrechtlichen Terminologie, von der auch der Parlamentarische Rat ausging, [5] hat sich ein Täter schon strafbar gemacht, wenn alle Strafbarkeitsbedingungen des materiellen Rechts in seiner Person vorliegen, nicht erst dann, wenn auch die für eine Bestrafung etwa noch erforderlichen Voraussetzungen des Verfahrensrechts - z.B. der Strafantrag in den Fällen der Antragsdelikte - erfüllt sind. Die Wortinterpretation spricht also für die Ansicht der herrschenden Lehre. Nach unserem eben herausgearbeiteten Auslegungsgrundsatz gibt sie jedoch zunächst nur die Mindestgrenze an, die der Staatsgewalt im Bereich des Strafrechts gezogen ist. Um festzustellen, ob der Strafbarkeitsbgriff noch extensiver interpretiert werden kann, ist auf den verfassungsrechtlichen Sinn einzugehen, der dem Art. 103 II GG zugrunde liegt.

---

1) BVerfGE 6, 32/42; vgl. ferner BVerfGE 7, 377/419
2) v. M.-K. aaO Bd. I S. 118
3) Vgl. ferner Peter Schneider "In dubio pro libertate" aaO S. 289 und "Prinzipien der Verfassungsinterpretation" aaO S. 31 ff.
4) Daß dieser Grundsatz nicht nur eine Tatsachenvermutung, sondern auch eine spezifische Normenrelation umschreibt, hat vor allem Peter Schneider aaO S. 263 ff./289 nachgewiesen.
5) Vgl. die Entstehungsgeschichte bei Wernicke B.k. Anm. I zu Art. 103 GG

C. Der Art. 103 II zugrunde liegende Sinn

1. Nach Arndt enthält diese Verfassungsnorm "einen fundamentalen Rechtsgedanken", der über die Frage Auskunft gibt, "ob für die Zukunft an ein bereits unwiderrufliches Verhalten noch Rechtsfolgen geknüpft werden dürfen". 1) Er bezieht sich dabei offensichtlich auf die herrschende Lehre, die in Art. 103 II GG einen Ausfluß des Rechtsstaatsprinzips sieht, aus dem auch folge, "daß alle staatliche Gewalt, insbesondere die sehr einschneidende Strafgewalt, vorausberechenbar und meßbar sein muß". 2)

Wäre die Durchsetzung des allgemeinen Rechtsstaatsgedankens der ausschließliche Zweck des Art. 103 II GG, so könnte man allerdings den Begriff der "gesetzlich bestimmten Strafbarkeit" in dieser Vorschrift so weit fassen, wie es Arndt anscheinend tut, nämlich als Inbegriff aller Bestimmungen, die die staatliche Strafgewalt betreffen, die also irgendwie Grundlage einer Bestrafung sein können. Die Einteilung der Gesetze in "formelle" und "materielle" wäre dann tatsächlich "anachronistisch geworden" und hätte "im demokratischen Verfassungsstaat keinen Sinn mehr". 3)

Es erhebt sich dann aber die Frage, warum sich das Grundgesetz in Art. 103 II überhaupt auf eine Begrenzung der staatlichen Strafgewalt auf nicht rückwirkende Gesetze beschränkt hat. Historisch erscheint es zwar erklärlich, daß gerade das Strafrecht, welches ganz besonders einschneidende Wirkungen auf die menschlichen Freiheitsrechte ausüben kann, 4) in rechtsstaatliche Bahnen gelenkt wurde und daß gerade in diesem Bereich zuerst der Ruf nach Voraussehbarkeit und Meßbarkeit staatlicher Machtentfaltung laut wurde. 5) Inzwischen - und ganz besonders

---

1) aaO in NJW 1961 S. 15 Sp. 2

2) so M.-D. Rd.-Nr. 104 a.A. zu Art. 103 GG; ähnl. Maunz, Dt. Staatsrecht aaO 9. Aufl. S. 64; Stree aaO S. 27 und BVerwG in NJW 1960, 1588/1589

3) So Arndt aaO in NJW 1961 S. 15 Sp. 2

4) Darauf weisen insbesond. M.-D. Rd.-Nr. 104 aA zu Art. 103 GG hin.

5) Zur Geschichte des Satzes "nulla poena sine lege" vgl. insbes. Gerland in Nipperdey "Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung" zu Art. 116 S. 368/379 ff., der als Hauptgründe für seine Einführung in die moderne europäische Gesetzgebung die Beseitigung staatlicher Willkür und den Schutz des Individuums ansieht.

in der jüngsten Vergangenheit - hat sich jedoch herausgestellt, daß nicht-strafrechtliche hoheitliche Staatsakte mindestens so schwerwiegende Eingriffe in die bürgerlichen Freiheitsrechte darstellen können wie strafrechtliche, man denke nur an die Einweisung in ein K.Z. durch einfachen Verwaltungsakt! Aus rein rechtsstaatlichen Erwägungen ergäbe sich daher die Notwendigkeit des Verbots rückwirkender Gesetze nicht nur im Bereich des Strafrechts, sondern auf allen Gebieten, in denen der Staat hoheitlich in die Sphäre des Bürgers eingreift, etwa im Polizeirecht oder im Steuerrecht.

Wenn dagegen all diese außerstrafrechtlichen Rechtsgebiete in Art. 103 II GG ungenannt bleiben, so muß dies mit Besonderheiten zusammenhängen, die gerade dem Strafrecht eigentümlich sind. Sie sollen im folgenden herausgearbeitet werden, um danach rückschließend den Strafbarkeitsbegriff genauer auslegen zu können.

2. Eine derartige Besonderheit könnte darin liegen, daß ein Strafgesetz nicht nur Strafen als Rechtsfolgen bestimmter Handlungen androht, sondern daß es, wie schon Binding im einzelnen herausgearbeitet hat, durch Verbote von diesen Handlungen abhalten will. Diese Verbote "finden wir im wesentlichen durch Umwandlung des 1. Teils unserer Strafrechtssätze in Befehl: nicht zu handeln, wie es dort gefordert ist". [1] Daß ein solcher Befehl niemals für einen vergangenen Zeitabschnitt gültig sein kann, liegt auf der Hand. Er wäre "in sich voller Widerspruch und nichtig". [2] Dennoch kann diese Tatsache nicht allein der Grund für die Einfügung des Art. 103 II GG ins Grundgesetz sein, mag sie auch ursprünglich bei der Aufstellung des Satzes "nullum crimen, nulla poena sine lege" mitgespielt haben. [3] Einmal sind nämlich auch rückwirkende Strafgesetze denkbar, die nicht rückwirkend ein neues Verhalten fordern, etwa wenn heute eine Tat unter Strafe gestellt wird, die schon früher, etwa durch Polizei VO oder gewohnheitsrechtlich verboten, wenn auch nicht strafbar war. Auf dieser Unterscheidung zwischen Verhaltensnorm und Sanktionsfolge beruht z.B. die anglo-amerikanische Einstellung zum strafrecht-

1) So Binding, Die Normen und ihre Übertretung aaO S. 45
2) So Binding aaO S. 168, Anm. 1; ebens. Scheerbarth aaO S. 67
3) Vgl. Gerland in Nipperdey I aaO S. 383 unter Berufung auf Feuerbach, Lehrbuch des gemeinen, in Deutschland gültigen Peinlichen Rechts aaO § 20

lichen Rückwirkungsverbot. Wie Baumann[1] darlegt, braucht der Täter danach "nur die Normwidrigkeit seines Verhaltens zu kennen, und das Verhalten muß auch nur normwidrig sein. Der Gesetzliche Befehl zur Bestrafung kann dann durchaus zurückwirken."

Zum andern können auch Gesetze mit nichtstrafrechtlichem Charakter Verhaltensnormen darstellen. Genannt sei hier nur die Hamburgische VO vom 26. Oktober 1948, die vorschrieb, daß heimkehrende Beamte sich binnen eines Monats nach ihrer Entlassung aus dem Wehrdienst bei ihrer letzten Beschäftigungsbehörde zu melden hätten, widrigenfalls sie aus dem Beamtenverhältnis ausschieden, und diese Regelung rückwirkend auch auf Beamte erstreckte, die bereits seit über einem Jahr heimgekehrt waren. [2]
Hätte das Grundgesetz ausdrücklich rückwirkende Verhaltensnormen verhindern wollen, so hätte es anstelle des jetzigen Art. 103 II sicher eine Bestimmung etwa folgenden Inhalts getroffen: "Kein Gesetz darf ein bestimmtes Verhalten für die Zeit vor seiner Verkündung vorschreiben." Der Beweggrund für die Schaffung des ausschließlich strafrechtlichen Rückwirkungsverbots kann also so nicht ermittelt werden.

3. Zu seiner Erklärung muß vielmehr mit Sax [3] unmittelbar auf Art. 1 I GG zurückgegriffen werden.
Daß dieser an der Spitze der Verfassung stehende Satz von der Unantastbarkeit der Menschenwürde als "oberstes Konstitutionsprinzip allen objektiven Rechts" [4] die staatliche Gewalt in allen ihren Funktionen, insbesondere auch die Gesetzgebung, bindet, ist bei allem Streit um seine Rechtsnatur und systematische Bedeutung innerhalb des Grundgesetzes heute allgemein anerkannt. [5] Zweifel bestehen nur darüber, welche Gebote

---

1) aaO in NJW 1964, S. 1398/1403
2) § 11 der "Ersten VO zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen auf dem Gebiete des Personal-rechts" vom 26.10.1948 in Hamb. GVBl 48, 119/122.
3) Sax in B.N.S. III, 2 aaO S. 998; ihm folgend jetzt auch Schorn, Der Schutz der Menschenwürde im Strafverfahren aaO S. 35 ff.
4) So M.-D. Rd.-Nr. 4 zu Art. 1 I GG
5) Vgl. Dürig aaO in J.R. 1952, 260; Geiger, Grundrechte u. Rechtsprechun aaO S. 31 ff.; Giese-Schunck 5. Aufl. aaO Anm. II, 1 und 5 zu Art. 1 G Hamann aaO Anm. 1 a) a.E. zu Art. 1 GG; Nipperdey in N.N.S. II aaO S. 8, 12, 17 ff., 34 ff.; Wernicke in B.K. Erl. II, 2 b u. d zu Art.

und Verbote für die Staatsgewalt im einzelnen aus Art. 1 I GG herzuleiten sind. [1] Eines genauen Eingehens auf diese Frage bedarf es jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht. Vielmehr soll hier nur von den allgemein anerkannten, aus Art. 1 I GG entnommenen gesicherten Erkenntnissen ausgegangen werden. Zu diesen Erkenntnissen zählt die Pflicht des Staates, bei allen seinen Maßnahmen den Menschen als ein geistig-sittliches Wesen zu respektieren, das imstande ist, seine Handlungen selbst-verantwortlich nach seinem eigenen freien Willen auszurichten. [2] Und zwar kommt es dabei nicht auf die dem konkreten Einzelmenschen innewohnende Gestaltungsfreiheit an, die etwa bei Geisteskranken fehlen kann, sondern auf die gleiche abstrakte Möglichkeit (potentielle Fähigkeit) zur inneren Freiheit. [3]

Schon nach Thomas von Aquin [4] unterscheidet sich der Mensch "von den sonstigen, unvernünftigen Geschöpfen darin, daß er Herr seiner Handlungen ist" und zwar "durch die Vernunft und den Willen". Diese Erkenntnis hat letzten Endes auch die Naturwissenschaft nicht zu widerlegen vermocht, obwohl sie - insbesondere die Psychologie und die Psychiatrie - nachwies, daß der Mensch von zahlreichen außerhalb seines Willens liegenden Einflüssen abhängig ist. Wie Schlosser [5] anhand der einschlägigen Fachliteratur ermittelte, haben im Gegenteil die naturwissenschaftlichen Disziplinen und die Philosophie den strengen Determinismus, der sie noch um die Jahrhundertwende beherrschte, inzwischen weitgehend abgelegt und sich neuerdings wieder dem Bild des

---

1) Vgl. hierzu insbes. Wertenbruch: GG und Menschenwürde, 1959

2) Vgl. Wintrich, Problematik aaO S. 6 u. 14 ff. sowie in Apelt-Festschrift aaO S. 1 ff.; ähnl. Dürig aaO in AöR 81, 117/125: "Jeder Mensch ist Mensch Kraft seines Geistes, der ihn abhebt von der unpersönlichen Natur und ihn aus eigener Entscheidung dazu befähigt, seiner selbst bewußt zu werden, sich selbst zu bestimmen, und die Umwelt zu gestalten." Vgl. auch Wertenbruch: GG und Menschenwürde S. 27, 172, 181, 194.

3) So insbes. M.-D. Rd.-Nr. 19 zu Art. 1 GG; Hamann aaO Anm. B 1 zu Art. 1 GG

4) Summa Theologica aaO 1, I, 1,1

5) Peter Schlosser: Keine Strafe ohne Schuld aaO S. 55 - 57

innerlich freien und verantwortlichen Menschen zugewandt. Von ihm hat entsprechend dem positiven Verfassungsgebot des Art. 1 I GG insbesondere die Rechtsordnung auszugehen, indem "sie dem Menschen ein Sphäre sichert, in der er als selbständiges und sittlich selbst verantwortliches Wesen wirken kann, in der er weder dem Machtanspruch eines anderen Menschen unterworfen, noch zum bloßen Mittel von Gemeinschaftszwecken gemacht wird, sondern freier selbstverantwortlicher Mensch ist". [1]

Für das Strafrecht, das bestimmte menschliche Handlungen einem sittlichen Unwerturteil unterwirft und als Reaktion darauf "sittlich mißbilligende", "sozialethisch diskriminierende" [2] Rechtsfolgen, eben Strafen, verhängt, bedeutet dies, daß es die Fähigkeit des Menschen anzuerkennen hat, Gut und Böse, Recht und Unrecht zu erkennen und sich in freier sittlicher Selbstbestimmung für das eine oder andere zu entscheiden. [3] Nur wenn auf diese Weise die sittliche Persönlichkeit des Menschen respektiert wird, wenn - nach einer bekannten Formulierung Hegels [4] - in der Strafe "der Verbrecher als Vernünftiges geehrt" wird, ist das Gebot der Unantastbarkeit der Menschenwürde gewahrt.

D.h.: Strafe darf niemals bloß als Reaktion auf einen besonders sozialschädlichen Erfolg oder auf ein besonders sozialgefährliches Verhalten verhängt werden, um die Allgemeinheit abzuschrecken oder um den Täter selbst zu bessern, [5] denn dadurch würde der Mensch, wie es schon Kant ausdrückte, [6] "bloß als Mittel zu den Absichten eines anderen gehandhabt und unter die Gegenstände des Sachenrechts gemengt werden, wo wider ihn seine angeborene Persönlichkeit schützt." Die Strafe bedarf vielmehr

---

1) so Nipperdey in N.-N.-S. II aaO S. 1/10. Daß die Menschenwürde überall da verletzt ist, wo der Mensch lediglich zum bloßen Objekt herabgewürdigt wird, wird allgemein anerkannt. Vgl. Wernicke, B.K. Anm. II, 2 b zu Art. 1 GG; Wintrich Problematik aaO S. 8 u. 17; Dürig in AöR 81, 117/127; M.-D. Rd.-Nr. 28 u. 34 ff. zu Art. 1; Stree aaO S. 37; Hamann, Anm. B 1 d) zu Art. 1 GG.

2) Vgl. Stree aaO S. 52 und Sax aaO S. 924; zuletzt wieder Schmidhäuser: Vom Sinn der Strafe 1963, S. 33 ff.

3) Diese Gesichtspunkte führt auch der Große Strafsenat des BGH in seiner Grundsatzentscheidung zum Schuldprinzip an (BGH St 2, 194/200

4) Vgl. Hegel: Grundlinien der Philosophie des Rechts, § 100 aaO. S. 98

5) ebenso Sax aaO in JZ 1957, 1/5 sowie in B.-N.-S. aaO III/2 S. 909/937; Stree aaO S. 53

6) Kant: Metaphysik der Sitten, 1. Teil, Allg. Anm. E zu §§ 43-49 aaO S. 1

da sie mit einem sittlichen Unwerturteil behaftet ist, der Rechfertigung durch einen dem Täter zu machenden Vorwurf: Daß er sich im Besitz seiner ihm angeborenen Freiheit zur selbstverantwortlichen Entscheidung durch seine Tat willentlich gegen das Recht entschieden habe. Diese sittliche Vorwerfbarkeit der Willensbildung ist es, die wir mit Schuld bezeichnen. [1] Sie muß in einem an der Unantastbarkeit der Menschenwürde orientierten Strafrecht unverzichtbare Voraussetzung der Strafe sein. Nur wenn dem Täter der sittliche [2] Schuldvorwurf gemacht werden kann, darf ihn das sittlich mißbilligende Unwerturteil der Strafe treffen.

Aus Art. 1 I GG folgt also, was im Rahmen dieser Untersuchung nur in der hier gebotenen Kürze nachgewiesen werden konnte, der Verfassungssatz "Keine Strafe ohne Schuld". [3]

4. Ein zur Schuld führender sittlicher Vorwurf kann einem Täter - bei Vorliegen aller sonstigen Voraussetzungen - nur dann gemacht werden, wenn er vor der Tat gewußt hat - oder jedenfalls hat wissen müssen -, daß sein Tun der geltenden Rechtsordnung widerspricht. Und zwar gilt dies gleichermaßen für Vorsatz - wie für Fahrlässigkeitsdelikte: Während Voraussetzung des Schuldvorwurfs bei den ersteren ein bewußter und gewollter Verstoß gegen die Rechtsordnung ist, genügt es bei den letzteren, daß der Täter die Möglichkeit eines Verstoßes durch seine Handlung voraussah (bewußte Fahrlässigkeit), oder daß er sie bei genügender Anspannung seines Gewissens hätte voraussehen müssen (unbewußte Fahrlässigkeit). [4]

---

1) Vgl. BGH St 2, 194/200 und 10, 35/38; Welzel aaO 6. Aufl. S. 119

2) Daß strafrechtliche Schuld immer zugleich sittliche Schuld ist, hat zuletzt Arthur Kaufmann (Das Schuldprinzip aaO 1961 S. 127 ff.) überzeugend nachgewiesen.

3) Eingehender Schlosser, Der Grundsatz "Keine Strafe ohne Schuld" als Verfassungsnorm, aaO insbes. S. 65 ff.; ferner Arthur Kaufmann aaO S. 116 ff.; Sax in B.N.S. aaO S. 935 - 937 und in JZ 1957, 1/5; Stree aaO S. 51 ff.; M.-D. Rd.-Nr. 32 zu Art. 1 GG unter Berufung auf Bay VGHE 3, 109; ähnlich schon Bohne: Menschenwürde und Strafrecht, in "Recht, Staat, Wirtschaft" Bd. III 1951, S. 20 ff./27.

4) Vgl. Welzel aaO 6. Aufl. S. 138

Die tatsächliche oder doch mögliche Kenntnis des Rechts ist also in jedem Fall Voraussetzung des Schuldvorwurfs. Das heißt nicht, daß dem Täter der gesetzliche Tatbestand, unter den seine Handlung fällt, im einzelen bekannt sein muß. Hiervon braucht er, wie es der BGH ausdrückte, nur eine "Kenntnis nach Laienart" zu haben. [1] Andererseits genügt es aber nicht, daß er nur das Bewußtsein hat, etwas Unrechtes zu tun.
Der BGH hat in seiner eben zitierten Entscheidung [2] darauf hingewiesen, daß im geltenden Recht nicht allgemein sozialschädliches Verhalten, sondern lediglich die in den einzelnen Tatbeständen fest umrissenen Verhaltensweisen unter Strafe gestellt sind. "Nur in dieser Formung tritt das Unrecht in strafrechtlich erheblicher Weise in Erscheinung." Ebenso wie gemäß § 59 StGB der Vorsatz auf alle Merkmale des erfüllten spezifischen Tatbestandes und nicht lediglich darauf gerichtet sein müsse, irgendein Verbrechen zu begehen, so sei auch das "Unrechtsbewußtsein auf diejenige Tatbestandsverwirklichung zu beziehen, die dem Täter zur Last gelegt wird. Nur dann wird man dem Gedanken gerecht, daß Schuld die Übertragung der objektiven Mißbilligung der Tat auf den Täter bedeutet."

Diesem Ergebnis des BGH ist zuzustimmen, wenn es auch nicht - worauf Sax [3] mit Recht hinweist - aus dem formalen Vergleich zwischen Vorsatz und Unrechtsbewußtsein herzuleiten ist. Die tiefere Begründung findet es vielmehr aus dem durch die Unantastbarkeit der Menschenwürde bedingten gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis zwischen Schuld und Strafe. Vom moralischem Standpunkt vorwerfbar ist eine Tat sicher schon dann, wenn der Täter sie aus freiem Willen im Bewußtsein begangen hat, daß sie, sei es nach dem Sittengesetz oder irgendwelchen außerstrafrechtlichen positiven Normen verboten sei, wenn er sich also freiwillig für das Unrecht in diesem weiten Sinne entschieden hat. Die Schuld in diesem weit gefaßten Sinn reicht aber zur Legitimierung der Strafe als einer sittlich je nach dem Grad ihrer Schwere unterschiedlich mißbilligenden Reaktion nicht aus. Erst durch das Strafgesetz wird eine sonst nur allgemein verbotene Handlung positiv-rechtlich mit einem - je nach Art und Maß der auf sie angedrohten Strafe unterschiedlichen - Unwertgehalt versehen. Nur wenn der Täter diesen tatspezifischen Unwertgehalt "nach Laienart" kannte oder vorwerfbar nicht kannte, erreicht der ihm zu machende Schuldvorwurf jene Intensität, die erforderlich ist, um ihn mit sittlich mißbilligender Strafe

---

1) BGHSt 10, 35/41
2) BGHSt 10, 35/38 ff.
3) aaO in B.-N.-S. III, 2 S. 952

zu belegen. Schuld in dem o.a. weiteren Sinne, die nur darauf beruht, daß der Täter das allgemeine Verbotensein einer Handlung kannte, mag zwar dem Grunde nach menschlich feststellbar sein, doch fehlt mangels eines strafgesetzlich positivierten Unwertgehalts der Maßstab, an dem sie gemessen werden könnte. Eine Verurteilung würde daher die nach Art. 1 I GG verfassungsrechtlich vorgeschriebene Wechselbeziehung zwischen Schuld und Strafe außer Acht lassen und damit die Menschenwürde des Täters antasten. [1]

Daraus folgt, daß der Täter, soll ihm ein zur Strafe führender Schuldvorwurf gemacht werden, vor der Tatbegehung die Möglichkeit gehabt haben muß, die den Unrechtstatbestand spezifizierenden einschlägigen strafrechtlichen Vorschriften zu kennen. [2] Voraussetzung für diese wenigstens mögliche Kenntnis ist aber, daß jene Vorschriftenvor der Tatbegehung überhaupt schon bestanden haben, da andernfalls eine Kenntnis schon logisch unmöglich wäre. [3]

Hier zeigt sich der letztlich auf Art. 1 I GG beruhende tiefere Sinn des Art. 103 II GG: Er soll verhindern, daß ein Täter bestraft wird, ohne daß er den durch das Strafgesetz spezifizierten Unrechtsgehalt seiner Tat kannte oder vorwerfbar nicht kannte, ohne daß er also in einem Maße schuldig ist, das allein eine sittlich mißbilligende Veruteilung - als mit seiner Menschenwürde vereinbar-rechtfertigt. [4]

Nur wenn man Art. 103 II GG in dieser Weise als Ausprägung des Schuldprinzips auffaßt, erklärt es sich, daß das Grundgesetz das in ihm enthaltene Rückwirkungsverbot ausdrücklich nur auf Strafgesetze bezieht. Nur die Strafe als sittlich mißbilligende Reaktion bedarf, soll sie die Menschenwürde des Betroffenen unangetastet lassen, der Rechtfertigung durch den Schuldvorwurf.

---

1) Im Ergebnis ebenso Sax aaO in B.-N.-S. III, 2 S. 953 ff.

2) Vgl. Welzel aaO 6. Aufl. S. 136: "Vorwerfbar ist eine Tat nur, wenn der individuelle Täter sie sowohl in ihrer tatbestandlichen Beschaffenheit wie in ihrer Widerrechtlichkeit richtig erkannt hat oder richtig erkennen konnte."

3) Auf die mögliche Kenntnis des Strafgesetzes stellt auch das BVerfG ab, wenn es sagt, Art. 103 II GG verbiete, "jemanden aufgrund eines Gesetzes zu bestrafen, das zur Zeit der Tat noch nicht in Kraft war, dem Täter also nicht bekannt sein konnte". (BVerfGE 7, 11/119)

4) Ebenso Sax aaO in B.N.S. III, 2 S. 998 ff.

Von dieser Basis her muß auch die neuerdings von Baumann vorgetragene Ansicht abgelehnt werden, naturrechtswidriges Verhalten sei nachträglicher Pönalisierung grundsätzlich zugänglich, und positives Verfassungsrecht oder Gesetzesrecht könnten diese Kriminalisierung nur mit positiv-rechtlicher Wirkung sperren. [1] Seine weitere Folgerung, Art. 103 II GG habe eine derartige Sperre jedenfalls zugunsten der NS-Verbrecher nicht "im Sinne gehabt" und sei daher auf bestimmte Strafgesetze, die in die Zeit vor 1945 zurückwirken, nicht anzuwenden, würde zudem zu einer gefährlichen Aushöhlung dieser an der unantastbaren Menschenwürde orientierten Verfassungsnorm führen. Für naturrechtswidriges Verhalten kann grundsätzlich nichts anderes gelten als für andere Delikte, es sei denn, man versteht darunter nur solche Straftaten, die jeder geistig normale Mensch unabhängig von seiner Erziehung auch ohne positiv-rechtliche Normierung in ihrem Unrechtsgehalt absolut richtig erfassen kann. Ob es überhaupt solche Delikte gibt, dürfte sich jedoch kaum mit Sicherheit nachweisen lassen. Schon deshalb kann auch aus naturrechtlichen Erwägungen eine einschränkende Auslegung des Art. 103 II GG nicht infrage kommen.

D. Das Schuldprinzip als Abgrenzungskriterium für den Begriff der gesetzlich bestimmten Strafbarkeit.

Aus dem so erarbeiteten tieferen Gehalt des Art. 103 II GG läßt sich nun auch sein genauer Anwendungsbereich ermitteln. Hält man sich nämlich vor Augen, daß diese Vorschrift letztlich eine Strafe ohne Schuld verhindern soll, so wird deutlich, daß sie sich ihrem Sinne nach nur auf diejenigen strafrechtlichen Bestimmungen beziehen kann, deren (laienhafte) Kenntnis oder vorwerfbare Unkenntnis Vorbedingung des dem Täter zu machenden Schuldvorwurf sein muß. Das aber sind - mit Ausnahme einer noch gesondert abzuhandelnden Gruppe von Bestimmungen - die materiellen Strafgesetze, welche die Voraussetzung angeben, unter denen gestraft und wie gestraft werden soll, [2] die sich an jeden Rechtsgenossen wenden und ihm sagen, "was im Raum der sozialen Lebenswirklichkeit rechtens sein soll". [3] Nicht erforderlich aber

---

1) aaO in NJW 1964, S. 1398/1405. Daß Baumann den Zusammenhang von Art. 103 II GG mit dem Grundsatz der Unantastbarkeit der Menschenwürde nicht erkennt, ergibt sich auch schon aus seiner Stellungnahme zum strafrechtlichen Rückwirkungsverbot in JZ 1963, S. 110/118 ff., wo er die unterschiedliche Handhabung von Strafen und Maßregeln der Sicherung und Besserung als "sehr formal, wenn nicht gar in üblem Sinne spitzfindig" bezeichn

2) Vgl. Gerland, Der Deutsche Strafprozeß aaO S. 2; Beling, Deutsches Reichsstrafprozeßrecht aaO S. 5 ff.

3) So E. Schmidt: Lehrkommentar aaO Tl. I, S. 34

ist es für die Schuld des Täters, schon vor der Tat wissen zu können, nach welchen verfahrensrechtlichen Vorschriften die in den materiellen Strafgesetzen festgelegten Rechtsfolgen seiner materiell-rechtlich umschriebenen Tat durchgesetzt werden. Denn die prozessualen Normen sagen über den einer Tat innewohnenden Unrechtsgehalt nichts mehr aus, sie bestimmen nur, unter welchen Voraussetzungen und wie ein Strafprozeß stattfinden soll; [1] sie knüpfen dabei Rechtsfolgen - Untersuchungshaft, Beschlagnahme etc. - nicht an schuldhaftes Verhalten, an eine Straftat, sondern bereits an den bloßen Verdachteiner solchen. [2] Von ihrer möglichen Kenntnis oder Unkenntnis kann die Schuldfrage nicht abhängen. Zwar mag der Täter auch ein berechtigtes Interesse daran haben, vor der Tat, also vor dem Zeitpunkt, in dem er alle weiteren Rechtsfolgen einleitet, über die prozessuale Rechtslage Bescheid zu wissen. Da dieses Wissen aber nicht mehr Voraussetzung für den gegen den Täter zu erhebenden Schuldvorwurf ist, kann sein Interesse daran nicht größer sein als das eines jeden Staatsbürgers, den irgendwelche hoheitlichen Maßnahmen des Gesetzgebers als Folge eines bestimmten Tuns treffen, wie etwa den Umsatzsteuerpflichtigen, der vor Abschluß eines Geschäftes wissen will, wieviel Umsatzsteuer er darauf zu zahlen hat. Aber gerade dies Interesse wird in Art. 103 II GG, der nur die Straf gesetzgebung und -Rechtsprechung betrifft, nicht geschützt. Daraus ist zu folgern, daß, wenn schon nicht alle den Staatsbürger belastenden Gesetze vom Rückwirkungsverbot des Art. 103 II GG erfaßt werden, dann auch nur die für die strafrechtliche Schuld maßgeblichen, also die materiellen Strafgesetze, unter diese Vorschrift fallen dürfen.

Damit zeigt sich also, daß sich die von Arndt angestrebte Ausdehnung des Strafbarkeitsbegriffs auch auf verfahrensrechtliche Vorschriften aus dem Sinn des Art. 103 II GG nicht herleiten läßt, daß dieser vielmehr gerade deren Ausklammerung erfordert. Mit der herrschenden Lehre und Rechtsprechung kann folglich an dem aus der strafrechtlichen Terminologie stammenden rein materiellen Strafbarkeitsbegriff für den Bereich des Art. 103 II GG festgehalten werden.

---

1) Vgl. Gerland, Der Deutsche Strafprozeß, S. 2 u. Beling aaO S. 5 f.

2) Löwe-Rosenberg-Niethammer aaO 20. Aufl. 1. Bd. S. 22

Bevor jedoch nun die aus dem bisherigen resultierende Frage zu behandeln ist, ob die Verjährungsvorschriften materielles oder formelles Recht darstellen, muß noch kurz auf eine dem deutschen Strafrecht eigentümliche, für das vorliegende Thema wesentliche Besonderheit eingegangen werden. Es wurde bereits angedeutet, daß es eine Gruppe materieller Strafbestimmungen gibt, deren Kenntnis oder vorwerfbare Unkenntnis nicht Voraussetzung des dem Täter zu machenden Schuldvorwurfs ist. Hierbei handelt es sich um die sog. "objektiven Strabarkeitsbedingungen", also um Bedingungen, die bei einer Bestrafung lediglich objektiv vorliegen müssen, ohne dagegen von Vorsatz oder Fahrlässigkeit des Täters umschlossen zu sein.

Soweit diese Bestimmungen eine Bestrafung ohne Schuld ermöglichen - als Beispiel sei hier nur der umstrittene § 113 StGB genannt, dessen Merkmal "Rechtsmäßigkeit der Amtsausübung" von der Rechtssprechung [1] und einem Teil der Lehre [2] als objektive Bedingung der Strafbarkeit angesehen wird, - verstoßen sie, wie sich aus dem vorangegangenen ergibt und hier nicht weiter erläutert werden kann, ohnehin gegen den Satz von der Unantastbarkeit der Menschenwürde und sind daher, falls keine andere verfassungskonforme Auslegung möglich ist, verfassungswidrig. [3] Auf diese Vorschriften braucht daher hier nicht weiter eingegangen zu werden.

Nun gibt es aber auch Straftaten, bei denen der Gesetzgeber aus rechtspolitischen Gründen auch bei Vorliegen aller Unrechts- u. Schuldmerkmale auf eine Strafdrohung verzichtet hat, solange nicht zusätzlich besondere objektive Strafbarkeitsbedingungen erfüllt sind. Hier ist als Beispiel der bekannte § 172 StGB zu nennen, wonach Ehebruch nur dann bestraft wird, wenn wegen desselben die Ehe geschieden ist.
Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, daß der Satz von der Unantastbarkeit der Menschenwürde nur eine Strafe ohne Schuld, nicht aber ein Absehen von Strafe auch bei vorliegender Schuld verbietet. [4] Gegen ein Gesetz

---

1) Vgl. RGSt 2, 425; 47, 280; 55, 166; 60, 342; 64, 76; 72, 302; BGHSt 4, 16
2) Mezger aaO in SJZ 1949, 711; Schönke-Schröder aaO Bem. V zu § 117, Bem. VII zu § 113; Werner in L.K. 6. Aufl. aaO Bem. VI zu § 113; Naggler in L.K. 6. Aufl. aaO Bem. 15 nach § 113; Engisch in Mezger-Festschrift aaO S. 132; Maurach B.T. aaO S. 523.
3) So mit ausführlicher Begründung insbes. Schlosser aaO S. 124
4) Vgl. Roxin, ZStw, Bd. 76, S. 613 ff.

der genannten Art ist daher verfassungsrechtlich nichts einzuwenden, solange nur der Gleichheitsgrundsatz gewahrt bleibt. [1] Für unser Thema bedeutet das, daß es auch im materiellen Recht - wenn auch nur vereinzelt - verfassungsrechtlich zulässige Vorschriften gibt, auf die sich die Kenntnis oder vorwerfbare Unkenntnis des Täters nicht zu beziehen braucht, ohne daß sich dadurch am Schuldvorwurf etwas ändert. Diese Tatsache könnte dazu verführen, das Rückwirkungsverbot des Art. 103 II GG entsprechend seinem hier herausgearbeiteten Sinn, auch auf jene materiell-rechtlichen Vorschriften nicht anzuwenden.

Eine solche Argumentation würde aber den Ausgangspunkt unserer Betrachtungen übersehen: Es ging uns nämlich ausschließlich darum, zu untersuchen, ob der Begriff "Strafbarkeit" entgegen seiner traditionellen strafrechtlichen Bedeutung aus dem Sinn des Art. 103 II GG weiter ausgelegt werden kann. Eine solche Erweiterung wäre, falls begründet, nach dem oben herausgearbeiteten Grundsatz "in dubio pro libertate" zwingend erforderlich gewesen. Umgekehrt kann es dagegen nicht angehen, ein den Grundrechten ähnliches menschliches Freiheitsrecht einschränkend zu interpretieren, auch wenn man feststellt, daß sein Wortlaut weiter gespannt ist, als sein erkennbar vom Verfassungsgeber gewollte Zweck es erfordert. Andererseits gibt aber diese geringe Diskrepanz für sich allein auch kein Argument gegen den hier herausgearbeiteten verfassungsrechtlichen Sinn der Vorschrift. Sie läßt sich vielmals daraus erklären, daß die Verfasser des Grundgesetzes nicht wegen der kleinen Gruppe von objektiven Strafbarkeitsbedingungen, die zudem dogmatisch auch heute noch nicht voll erklärt sind und über deren Abgrenzung vielfach Streit herrscht, eine Sonderbestimmung ins Grundgesetz einfügen wollten, sondern es bei der im übrigen mit dem von ihnen verfolgten Zweck übereinstimmenden Abgrenzung zwischen materiellen und formellen Strafrecht beließen.

Es bleibt somit nach wie vor festzuhalten, daß sich der in Art. 103 II GG enthaltene Grundsatz "nullum crimen sine lege" nur, aber auch auf alle materiellen Strafgesetze bezieht. Art. 103 II GG kann daher der Anwendung von verfahrensrechtlichen Vorschriften, die erst nach Begehen der abzuurteilenden Tat ergehen, nicht entgegenstehen.

---

1) Ebenso Schlosser aaO S. 101

Ein Blick auf die praktischen Konsequenzen der Gegenmeinung mag dies noch unterstreichen: [1] Wollte man das Rückwirkungsverbot des Art. 103 II GG auch auf strafprozessuale Gesetze ausdehnen, so müßte jedes Strafverfahren nach dem zur Tatzeit geltenden Verfahrensrecht durchgeführt werden, soweit dies dem Angeklagten günstiger wäre als das zur Zeit des Verfahrens geltende. Abgesehen davon, daß das mit sehr großen praktischen Schwierigkeiten verbunden wäre - etwa, weil eine zur Tatzeit gesetzlich vorgesehene Instanz inzwischen nicht mehr besteht -, erschiene es sehr fraglich, ob eine solche Handhabung dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 I GG noch entspräche. Diese Frage kann indes hier dahingestellt bleiben.

III. Die Rechtsnatur der strafrechtlichen Verjährungsvorschriften

Nach der hier vertretenen, nur im Ergebnis mit herrschender Lehre und Rechtsprechung übereinstimmenden Ansicht ergibt sich somit die Frage, ob die Verjährungsvorschriften materielles oder prozessuales Strafrecht darstellen, ob also durch die Verfolgungsverjährung die Strafbarkeit im Sinne von Art. 103 II GG erlischt, oder ob der Strafverfolgung lediglich ein prozessuales Hindernis entgegengestellt wird.

A. Die Auffassung der Rechtsprechung

Das Reichsgericht, das sich in zahlreichen Entscheidungen mit der Rechtsnatur der Verjährungsvorschriften befaßt hat, [2] hielt sie bis zum Jahre 1942 für Bestimmungen gemischtrechtlicher, also sowohl materieller als auch prozessualer Natur, nachdem es anfangs ihren rein materiellen Charakter betont hatte. [3] Erst in seinem Urteil vom 12.2.1942 geht es zur rein verfahrensrechtlichen Auffassung über, wobei es sich allerdings noch auf den Willen des damaligen Gesetzgebers stützt. [4] Eine ausführliche Begründung folgte wenige Monate später. [5] Da der Zeitablauf an der Schuld des Täters

1) Vgl. Dürig in VVDStRL 20, 115: "Der Verfassungsrichter kommt M.E. ohne diesen ständigen Blick auf die Folgen seines Spruches nicht aus."
2) Vgl. RGSt 12, 434/436; 14, 382; 30, 31; 32, 247/251; 46, 269/274; 59, 197/199; 66, 328; 76, 46/48 und die in den folgenden Anmerkungen genannten Entscheidungen
3) RGSt 12, 434/436
4) RGSt 76, 64
5) RGSt 76, 159/160 ff.

und an seiner Strafbarkeit nichts ändere, schaffe der Ablauf der Verjährungsfrist keine sachlich-rechtliche Lage, "die es ausschlösse, das Recht der Strafverfolgung dadurch wieder aufleben zulassen, daß die Verjährungsfrist verlängert wird."

Der BGH hat sich dieser späteren rein prozessualen Theorie schon im Jahre 1951 voll angeschlossen. [1] Er führte u.a. aus, die Verjährung schließe nur die Bestrafung der tatbestandsmäßig strafbaren Handlung "trotz Bestehenbleibens der strafrechtlichen Schuld aus, weil das öffentliche Interesse an ihrer Verfolgung infolge der seit Begehung der Tat verflossenen Zeit erloschen sei. Durch eine Verlängerung der Verjährungsfrist wird die Strafbarkeit daher nicht neu begründet, sondern nur ein der Druchsetzung des Strafanspruchs entgegenstehendes Hindernis beseitigt." Diese Ansicht wird in einer Entscheidung vom 22.4.1952 [2] ausführlich wie folgt begründet: "Die sachlich-rechtliche Betrachtung müßte .... maßgebend sein lassen, ob die Strafverfolgung zur Zeit der Aburteilung gerechterweise noch geboten sei, eine Frage, die auch bei lange zurückliegender Tat je nach deren Art und Folgen und ihrer öffentlichen Wirkung verschieden beurteilt werden könnte." Das StGB lasse jedoch ohne Rücksicht auf Beweislage, Tatschwere, Tatfolgen und Sühnebedürfnis - Gesichtspunkte, die nur durch eine Abstufung der Verjährungsfristen berücksichtigt werden - allein den Zeitablauf entscheiden. Daraus folge, "daß das StGB entgegen anderen Gestaltungsmöglichkeiten die Verfolgungsverjährung als bloßes Verfahrenshindernis auffaßt und das etwaige Fortbestehen eines öffentlichen Strafanspruchs unberührt läßt." Die gemischtmateriell-verfahrensrechtliche Anschauung wird mit dem Argument abgelehnt, daß es in der Regel praktisch sinnlos sei, neben dem Verfahrenshindernis der Verjährung "noch Erwägungen darüber zu pflegen, ob ein sachlich-rechtliches, in keiner Weise mehr zu verwirklichendes Bestrafungsrecht des Staates dennoch fortbesteht." Die hier zur Debatte stehende nachträgliche gesetzliche Verlängerung wird allerdings als seltene Ausnahme ausdrücklich hervorgehoben, die für sich allein aber keine andere Betrachtung rechtfertige. Auf die Länge der gesetzlichen Verjährungsfristen habe der Täter, der das Strafgesetz verletzt habe, keinen unabänderlichen Anspruch gegen den Staat, "ihre gesetzliche Verlängerung verletzt das Gebot rückwirkender Bestrafung nicht."

---

1) BGHSt in NJW 1952, 271
2) BGHSt 2, 300/306 ff.

Auch in späteren Entscheidungen blieb der BGH bei der rein verfahrensrechtlichen Auffassung. [1] Noch in seinen Urteilen vom 22. Mai 1962 und vom 19. Februar 1963 verweist er auf diese Rechtsprechung, ohne allerdings erneut Stellung zu nehmen. [2]

Das BVerfG hat sich in einem Beschluß aus dem Jahre 1952 der Rechtsprechung des BGH im Ergebnis angeschlossen, ist auf die verschiedenen Verjährungstheorien jedoch nicht im einzelnen eingegangen. [3]

B. Die Meinung der Lehre

Die Auffassung der Lehre vom Wesen der Verjährung läßt sich nach den drei nacheinander von der Rechtsprechung vertretenen Theorien aufgliedern. Vor allem das ältere Schrifttum [4], neuerdings aber noch Lorenz [5] vertreten die rein materielle Theorie, wobei zum Teil unterschiedliche Begründungen vorgetragen werden:
Nach Feuerbach [6] hebt die Verjährung das Dasein des Verbrechens als eines solchen völlig auf. Von Bar [7] meint, der Ablauf eines langen Zeitraums verwische das Andenken an die Tat, daher sei die Strafe nunmehr zwecklos. Nach Loening [8] bedarf das durch die Straftat gestörte Gleichgewicht der Rechtsordnung des Ausgleichs durch die Strafe nicht mehr, daher tilge die Verjährung den Strafanspruch. Lorenz [9] schließlich begründet die materielle Theorie damit, daß der Zweck der Strafe, nämlich die relative Vergeltung, die Generalprävention und die Spezialprävention, nach längerem Zeitablauf nicht mehr erreicht werde, da sich einerseits die Gesellschaft nicht mehr an die Tat erinnere, andererseits auch der Täter inzwischen ein anderer geworden sei.

---

1) Vgl. BGHSt 4, 135/137; 8, 269/270; 11, 393/395, sowie Gutachten des 1. Zivilsenats in BGHSt 4, 379/384 ff.
2) BGHSt in NJW 1962, 2209 ff. u. in JZ 1963, 605 ff.; ebenso die übrige Rechtsprechung, vgl. zuletzt OLG Schleswig in NJW 1963, 1935/1936
3) BVerfGE 1, 418/423 ff.
4) Feuerbach, Hegel, Allfeld, v. Bar, Beling, Finger, Köhler, v. Liszt-Schmidt zit. nach Jagusch in L.K. 8. Aufl. aaO § 66 Anm. 1 a
5) Max Lorenz: Die Verjährung in der deutschen Strafgesetzgebung, 1955, S. 55 ff.
6) v. Feuerbach-Mittermaier aaO S. 131 ff.
7) v. Bar aaO S. 386
8) Loening aaO S. 459
9) Lorenz aaO S. 55 f.

Ein anderer bis 1942 herrschender Teil der Lehre sieht in der strafrechtlichen Verjährung ein gemischtrechtliches Institut. [1] Diese Meinung fügt den oben genannten Gründen noch prozessuale an:

Nach Frank[2] soll die Straflosigkeit durch das in der Verjährung liegende prozessuale Verfolgungsverbot gesichert werden. v. Hippel [3] führt neben der Beweisvergänglichkeit die praktische Unmöglichkeit für den Staat an, sich neben den laufenden Aufgaben noch mit weit zurückliegenden Strafsachen zu beschäftigen. Welzel [4], der erst seit der 5. Aufl. seines Lehrbuches der gemischten Theorie zuneigt, begründet diese einerseits mit dem Beweisschwund, andererseits mit dem allmählichen Erlöschen des Strafbedürfnisses durch Zeitablauf.

Der rein prozessualen Theorie neigten bis zum Jahre 1942, also bis zum Anschauungswandel in der Rechtsprechung, nur wenige, so vor allem Rosenberg [5] und Sauer [6] zu.

Rosenberg [7] beruft sich vor allem auf die Vorschriften der StPO. Wäre die Verjährung materiell-rechtlicher Natur, so müsse die Entscheidung über sie zur Schuldfrage gehören. Der damalige § 262 III (heute § 263 III) StPO statuiere aber ausdrücklich, daß die Schuldfrage nicht die Voraussetzungen der Verjährung umfasse.

---

1) Frank, Gerland, v. Hippel, M.E. Mayer, Lobe, Mezger zit. nach Jagusch in L.K. 8. Aufl. aaO § 66 Anm. 1 a, sowie neuerdings Welzel A.T. 6. Aufl. S. 219
2) Reinhard Frank aaO S. 213
3) Robert v. Hippel, Teil II aaO S. 556
4) Welzel: Das Deutsche Strafrecht aaO 5. Aufl. S. 207 i.Ggs. zur 4. Aufl. S. 192, die sich zur rein prozessualen Theorie bekennt.
5) aaO in ZgesStrW 36. Bd. (1915) S. 522/529 ff.
6) Sauer: Grundlagen des Prozeßrechts, aaO S. 330 ff.
7) Rosenberg aaO S. 531

Sauer [1] führt für die prozessuale Natur der Verjährung deren rechtspolitische Hauptgründe an, nämlich das mit der Zeit erlahmende staatliche Interesse an der Sühne des strafbaren Unrechts und die Erschwerung einer an sich berechtigten Rechtsverfolgung durch Feststellungs- u. Beweisschwierigkeiten. Nie könne aber durch bloßen Zeitablauf aus Unrecht Recht, aus Strafbarkeit Straflosigkeit werden, denn die Zeit allein könne nur das Geschehen und die dazugehörigen Werturteile, nie aber den Wert als solchen beeinflussen. [2] Diese Begründung wird auch heute noch in nur wenig abgewandelter Form von der herrschenden Lehre für die prozessuale Natur der Verjährung angeführt. [3]

C. Eigene Stellungnahme

Die Frage nach der Rechtsnatur der Verjährungsvorschriften muß aus dem unter der Herrschaft des Verfassungsrechts stehenden System des geltenden deutschen Strafrechts beantwortet werden.

Danach ist eine Tat dann materiell-rechtlich strafbar, wenn sie unter einen Straftatbestand im weiteren Sinne subsumiert werden kann. Jeder Straftatbestand muß folgende Strafbarkeitsbedingungen umfassen: [4]

a) den Straftatbestand im engeren Sinne, d.h. die sachliche Umschreibung des verbotenen Verhaltens,

b) die Rechtswidrigkeit, d.h. die Feststellung, daß dieses Verhalten rechtswidrig ist und

c) die Schuld, d.h. die Bestimmung, daß das Verhalten auch schuldhaft (vorwerfbar) ist.

Ferner können zum Straftatbestand i.w.S. noch

d) sog. objektive (positive oder negative) Strafbarkeitsbedingungen gehören.

Die Verjährung kann folglich nur dann materielle Wirkungen auf die Strafbarkeit haben, wenn sie eines dieser Elemente des Tatbestandes i.w.S. berührt. Daß der Tatbestand i.e.S. durch bloßen Zeitablauf nicht verändert werden kann, bedarf keiner näheren Erläuterung.

---

1) Sauer aaO S. 331 ff.
2) Sauer aaO S. 333
3) so von Jagusch in L.K. aaO Anm. 1 b zu § 66; Henkel aaO S. 281 ff. Anm. 8; Maurach A.T. aaO S. 268; Schönke-Schröder, Anm. II zu § 66
4) nach Welzel aaO 6. Aufl. S. 52 ff.

Aber auch die Rechtswidrigkeit, die sich nur auf die in der Vergangenheit liegende unwiderruflich feststehende Tat bezieht, kann durch Zeitablauf nicht gemindert werden. Lorenz [1] Auffassung, daß die Tat nicht mehr als rechtswidrig gewertet werden könne, ist unrichtig, denn weder die Tat, auf die allein es für die Rechtswidrigkeit ankommt, noch das Gesetz als Wertmaßstab, sondern allenfalls die Person des Täters kann allein von der Zeit beeinflußt werden.

Denkbar wäre hingegen, daß die Verjährung die strafrechtliche Schuld zum Erlöschen brächte, daß also dem Täter die rechtswidrige Handlung nicht mehr vorgeworfen werden könnte. Die Persönlichkeit des Täters unterliegt nämlich in der Regel mehr oder weniger starken Veränderungen durch die Zeit. Man könnte also die Auffassung vertreten, daß der Täter nach langer Zeit so sehr "ein anderer Mensch" geworden sei, [2] daß ihm von Rechts wegen die Tat seines früheren "Ichs" nicht mehr vorgeworfen werden kann. Ansätze für diese Meinung finden sich bei Arndt, [3] der unter Berufung auf Heidegger auf einen "Zusammenhang zwischen Zeitlichkeit und Gewissen" hinweist.

Eine solche Änderung der Täterpersönlichkeit müßte jedoch in jedem einzelnen Falle besonders nachgewiesen werden. (Ob dies überhaupt praktisch möglich wäre, sei dahingestellt.) Indem die Verjährung dagegen auf den reinen Zeitablauf abstellt, läßt sie Persönlichkeitswandlungen gerade außer Acht, denn es kann keinem Zweifel unterliegen, daß sich nicht alle Menschen, ja nicht einmal alle Täter eines bestimmten Verbrechentyps, gleichmäßig wandeln. Hat sich z.B. ein Mörder 19 Jahre als braver Bürger geführt und wird er im 20. Jahre nach der Tat gefaßt, so trifft ihn nach dem Gesetz die volle Strafe. Wird dagegen ein anderer, der seinen verbrecherischen Lebenswandel in der Zwischenzeit fortgesetzt hat, 21 Jahre nach dem Mord gefaßt, so bleibt dieser wegen der ersten Tat straflos. Daraus ergibt sich eindeutig, daß die Verjährung keinen Bezug auf die Schuld haben kann.

---

1) Lorenz aaO S. 56
2) Diesen Gesichtspunkt führt schon v. Bar aaO S. 387 an.
3) aaO in NJW 1961, 14 ff.

Zu prüfen bleibt daher nur, ob das Institut der Verjährung dem Bereich der objektiven Strafbarkeitsvoraussetzungen zuzuordnen ist, oder anders ausgedrückt, ob die eingetretene Verjährung einen (materiellen) Strafaufhebungsgrund für den Täter bildet. Demgegenüber stehen die Möglichkeiten, daß sie nur der Verfolgung ein verfahrensrechtliches Hindernis entgegenstellt (Verfahrenstheorie), oder schließlich, daß sie sowohl die materielle Strafbarkeit zum Erlöschen bringt als auch der Strafverfolgung ein Hindernis entgegensetzt (gemischte Theorie). Aus den rechtspolitischen, von den verschiedenen Lehrmeinungen vorgebrachten Gründen lassen sich alle Theorien vertreten. Hier kommt es jedoch darauf an, welche Theorie aus dem Gesetz hergeleitet werden kann. Die Stellung der Verjährungsvorschriften im Allgemeinen Teil des StGB besagt dafür nichts, denn das StGB stammt aus einer Zeit, in der die klare Unterscheidung zwischen materiellem und formellem Recht noch nicht im heutigen Sinne durchgeführt war.

Ein Anhaltspunkt für den prozessualen Charakter der Verjährung ergibt sich aber daraus, daß § 66 StGB nicht von der Verjährung der Straf t a t , sondern der Straf v e r f o l g u n g spricht: Während nämlich alle materiellen Strafgesetze Rechtsfolgen an Rechtsverletzungen nur für diejenigen knüpfen, die diese Rechtsverletzungen verursacht haben (Straftäter), knüpfen die Verjährungsvorschriften - wie sich aus der ausdrücklichen Unterscheidung zwischen Strafverfolgung und Strafvollstreckung in § 66 StGB ergibt - darüber hinaus Rechtsfolgen an Rechtsverletzungen auch für tatsächlich Unbeteiligte, nämlich unschuldig Verdächtigte. Diese sollen vor der nach langer Zeitdauer durch den Verlust von Beweismitteln begründeten Gefahr einer unschuldigen Verurteilung bewahrt werden. Das Institut der Verjährung berührt daher nicht "das materielle Rechtsverhältnis", das sich "im Strafprozeß zwischen Schuld und Strafe spannt", sondern "das prozessuale Rechtsverhältnis .... zwischen Verdacht und Urteil". [1)]

Weiterhin spricht für die rein prozessrechtliche Natur der Verjährung der § 68 I StGB, wonach jede richterliche Handlung, die wegen des begangenen Delikts gegen den Täter gerichtet ist, die Verjährung unterbricht. Der zuständige Richter kann also - und zwar beliebig oft - den Eintritt der Verjährung im Einzelfall jeweils um die gesamte gesetzliche Frist hinausschieben. Diese Tatsache läßt sich nur dann erklären, wenn man die Verjährung ausschließlich

---

1) Zit. nach Radbruch "Vorschule der Rechtsphilosophie" S. 62

als Verfahrenshindernis auffaßt, dessen Eintritt durch eine richterliche Handlung verhindert bzw. hinausgeschoben werden kann. Sieht man in der Verjährung einen materiellen Strafaufhebungsgrund, so würde durch die richterliche Handlung die materielle Rechtslage verändert und damit die Strafbarkeit erweitert werden. Eine solche Erweiterung aber verstieße sicherlich gegen Art. 103 II GG, da sie nach Begehung der Handlung erfolgen würde. Daher ist nach dem Grundsatz, daß Gesetze bei mehreren Auslegungsmöglichkeiten verfassungskonform ausgelegt werden müssen, [1] spätestens seit Inkrafttreten des Grundgesetzes davon auszugehen, daß die Verjährung nach dem geltenden Strafrecht rein prozessualen Charakter hat.

Dies letzte Argument wird auch vom jüngsten "Entwurf" eines neuen Strafgesetzbuches" (E 1962) berücksichtigt. Dieser bekennt sich zwar de lege ferenda zu einer gemischten Verjährungstheorie [2], sieht daher aber auch in seinem § 130 II [3] für alle Delikte maximale Fristen vor, über die hinaus die ordentlichen Verjährungsfristen auch durch Unterbrechung nicht verlängert werden können. Er begrenzt damit im Gegensatz zum geltenden Recht die materielle Strafbarkeit auch zeitlich absolut.

IV. Schlußfolgerungen

Aus dem so gefundenen Ergebnis, daß die Vorschriften über die Strafverfolgungsverjährung zum Strafprozeßrecht gehören, lassen sich nach der unter B. ermittelten Interpretation des Art. 103 II GG nunmehr folgende Schlußfolgerungen ziehen:

1. Ein Gesetz, das ausdrücklich und unmittelbar Strafverfolgungsfristen v e r g a n g e n e r Straftaten verlängert, kann in keinem Falle mit Art. 103 II GG kollidieren, da diese Verfassungsnorm sich nur auf materielles Strafrecht bezieht.

2. Ein Gesetz, welches lediglich allgemeine Strafverfolgungsfristen für bestimmte, tatbestandlich abgegrenzte Delikte unmittelbar verlängert, ohne sich ausdrücklich auf vergangene Delikte zu beziehen, i

1) St. Rspr. d. BVerfGE, vgl. BVerfGE 2, 266/282; 8, 28/34; 8, 210/217, 221; 8, 336/341; 9, 194/200; 12, 45/49; 12, 151/170. Vgl. auch Peter Schneider aaO in "100 Jahre deutsches Rechtsleben" S. 286; Imboden aaO in Huber -Festschrift S. 138 u. Bender aaO in MDR 1959, 441 ff.

2) E 1962 aaO S. 257 f.

3) E 1962 aaO S. 33

ist als Verfahrensvorschrift grundsätzlich auch auf diese anzuwenden, es sei denn, aus dem Gesetz selbst ginge etwas anderes hervor, oder andere Verfassungsnormen ständen dieser "Rückwirkung" entgegen. Dabei macht es auch keinen Unterschied, ob in dem Zeitpunkt, in dem die Rechtsänderung eintreten soll, die alte Verjährungsfrist schon abgelaufen ist oder nicht.

3. Dagegen steht Art. 103 II GG der mittelbaren Verlängerung von Strafverfolgungsfristen früher begangener Delikte entgegen. Sie könnte nur durch eine entsprechende Erhöhung des Strafmaßes erreicht werden. Eine solche Erhöhung wäre jedoch als Vergrößerung des der Tat innewohnenden Unwertsgehalts, wie oben unter II C 4 nachgewiesen, nach Art. 103 II GG nur für künftige Delikte zulässig. Daher kann eine früher begangene Straftat - auch abstrakt - niemals mit einer höheren Strafdrohung als zur Zeit ihrer Begehung belegt werden. Eine mittelbare gesetzliche Verlängerung ihrer Strafverfolgungsfrist ist somit nicht möglich [1].

V. Gründe gegen eine entsprechende Anwendung des Art. 103 II GG

Steht somit fest, daß Art. 103 II GG der unmittelbaren gesetzlichen Verlängerung von Strafverfolgungsfristen früher begangener Delikte nicht entgegensteht, so bleibt doch die Frage, ob sich aus dieser Verfassungsnorm nicht ein allgemeiner Rechtssatz herleiten läßt, der belastende rückwirkende Gesetze verbietet. Dies wird in der Tat von einem Teil der Lehre [2] und Rechtsprechung [3] angenommen. Man beruft sich dabei auf den angeblichen Ursprung des Art. 103 II GG im Rechtsstaatsprinzip und folgert daraus die Zulässigkeit seiner analogen Anwendung auf außerstrafrechtliche Gesetze.

Hier wurde jedoch nachzuweisen versucht, daß der tiefere Sinn des Art. 103 II GG aus dem Schuldprinzip herzuleiten ist. Auch dieser Grundsatz kann zwar als Bestandteil des materiellen Rechtsstaatsprinzips gedeutet werden, das Voraussehbarkeit und Meßbarkeit allen staatlichen Handelns erfordert. Er ist aber zugleich wesentlich mehr, nämlich - wie dargelegt -

---

1) Ebenso BGHSt in Goltd A 1954, S. 22 und bei Dallinger in MDR 1954, S. 335; Dreher aaO in NJW 1962 S. 2209 ff.; and. A. Jagusch in L.K. Anm. 3 § 67 StGB ohne nähere Begründung.

2) so insbes. Coing in BB 1954 S. 137 f.; Vogel in NJW 1960, 1182/1184; Arndt in NJW 1961, 14 ff.; Eckhardt-Hillebrecht aaO S. 64

3) z.B. BVerwG in NJW 1960, 1588 f. für den Bereich des Polizeirechts

Ausfluß des an der Spitze unserer Verfassung stehenden Gebotes auf Achtung der Menschenwürde, und umfaßt damit nur den die Menschenwürde berührenden Bereich des Strafrechts. Eine ausdehnende Anwendung des Schuldprinzips kann folglich allenfalls für strafrechtsähnliche Gebiete, etwa für das Disziplinar- oder Verwaltungsstrafrecht, in Frage kommen, in denen staatliche Zwangsreaktionen ebenfalls das Bestehen sittlicher Schuld als Voraussetzung haben.

Das gleiche muß auch für Art. 103 II GG infolge seiner Abhängigkeit vom Schuldprinzip gelten. Seine gesetzesanaloge Anwendung auf schuldirrelevante Gesetze, also auch auf strafverfahrensrechtliche Vorschriften, läßt sich somit nicht begründen. Die Frage, ob das Rechtsstaatsprinzip als solches dem Gesetzgeber bei dem Erlaß rückwirkender Gesetze Schranken zieht, ist vielmehr an späterer Stelle unabhängig von Art. 103 II GG zu untersuchen.

?. Kapitel: Art 2 I GG und die Verlängerungsgesetze

I. Problemstellung

Der Grundsatz der Unzulässigkeit belastender rückwirkender Gesetze wurde von einem Teil des Schrifttums [1] nach der Rechtsprechung [2] schon frühzeitig nach Inkrafttreten des Grundgesetzes aus Art. 2 I GG herzuleiten versucht. Meyer-Cording [3] z. B. machte geltend, der einzelne werde in seinem Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit dadurch verletzt, daß er dauernd rückwirkende Gesetze zu erwarten habe und durch diesen Zustand der rechtlichen Unsicherheit in seiner Willensfreiheit gelähmt und in seiner Entschlußkraft behindert werde. Art. 2 I GG müsse daher das Vertrauen darauf schützen, daß ein einmal rechtmäßiges Verhalten nicht nachträglich zu einem unrechtmäßigen und wirtschaftlich ungünstigen werde. Ähnlich argumentiert Nipperdey, wenn er sagt: "Würde man staatliche Einwirkungen auf abgeschlossene Lebensvorgänge für zulässig halten, so wäre die Entfaltungsfreiheit praktisch aufgehoben; denn sie ist nur insoweit denkbar, als der Staatsbürger in seinem Entschluß zum Handeln wirklich frei ist, d. h. dessen rechtliche Folgen erkennen und berücksichtigen kann und nicht befürchten muß, daß später durch staatliche Maßnahmen die Voraussetzungen für sein Planen umgestoßen werden." [4]

Um feststellen zu können, ob die hier auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu untersuchenden Gesetze wegen ihrer oben nachgewiesenen Rückwirkung gegen Art. 2 I GG verstoßen, sind zuvor jedoch noch zwei Fragen zu klären:

a) Bindet Art. 2 I GG überhaupt den Gesetzgeber unmittelbar als "echtes" Grundrecht im Sinne von Art. 1 III GG?

b) Wenn ja, wie weit reicht diese Bindung insbesondere unter Berücksichtigung des in Art. 2 I GG enthaltenden Soweit-Satzes?

---

1) Vgl. Köster aaO in BB 1952, 92/95; Meyer-Cording aaO in JZ 1952, 161/164; Ehlers aaO in StuW 1952, 112 u. StuW 1954, 728; Dürig in M.-D. Rd.-Nr. 47 zu Art. 2 I GG; Quack aaO in DVBl 1958, 289/294; Nipperdey in B.-N. IV S. 880 ff.

2) BGHZ 18, 81/95; OVG Lüneburg in NJW 1952, 1290 ff.; OVG Hamb. in JZ 1952, 416 ff.

3) aaO in JZ 1952, 161/164

4) Nipperdey aaO in B.-N. IV, 2. Bd. S. 880

II. Die Interpretation des Art. 2 I GG in Literatur und Rechtsprechung

A. Grundrechtscharakter des Art. 2 I GG

Gegen den Versuch,aus Art. 2 I GG einen Grundsatz der Unzulässigkeit rückwirkender Gesetze herzuleiten, wandte vor allem Klein [1] ein, diese Vorschrift sei wegen ihrer "Unbestimmtheit, Dehnbarkeit und Vagheit" kein selbständiges Grundrecht im Sinne von Art. 1 III GG, sondern enthalte lediglich die "Formulierung des allgemeinen Begriffs der staatsbürgerlichen Freiheit" und sei als "Freiheitsrechtsleitsatz ..... wichtigste Auslegungsregel" zu den in den folgenden Artikeln konkretisierten Grundrechten. Damit sei sie zwar "eine aktuell geltende Norm des objektiven (Verfassungs-) Rechts", aber "nicht selbständig und unmittelbar wirksam". Ähnliche Argumente führte auch Haas [2] gegen die Grundrechtsqualität des Art. 2 I GG an: Er sei "kein gegen den Staat gerichteter Freiheitsartikel, sondern die Gemeinschaftsklausel des Grundgesetzes." Den drei Staatsgewalten gebe er damit "einen fundamentalen Maßstab für ihr Handeln."

Eine andere Meinung [3] lehnt zwar ebenfalls den Grundrechtscharakter des Art. 2 I GG als eines dem Bürger gegen den Staat zustehenden subjektiven öffentlichen Rechts wegen seiner weiten Fassung ab, sieht in ihm aber im Gegensatz zu Klein und Haas eine für die gesamte Rechtsordnung unmittelbar - also nicht nur als Auslegungsregel - verbindliche objektive Verfassungsnorm.

Demgegenüber halten das BVerfG [4] und die übrige höchstrichterliche Rech-

---

1) v. M.-K. Anm. III 5 b zu Art. 2 GG; u. Klein in StuW 1954, 1/32
2) Haas aaO, in DÖV 1954, S. 70/71
3) Vgl. Werhahn in AÖR Bd. 82, S. 250 ff. (insbes. S. 272); u. Wertenbruch in DVBl 1958 481 ff. (insbes. S. 486).
4) Vgl. BVerfGE 4, 7/15; 6, 32/40 f.; 6, 389/432 f. 7, 111/119; 7, 230/238; 8, 274/328; 9, 3/11; 10, 89/99; 12, 319/323; 13, 230/231

sprechung [1] sowie das gesamte übrige Schrifttum [2] den Art. 2 I GG für ein Grundrecht im Sinne eines subjektiven öffentlichen Rechts des einzelnen gegenüber dem Staat.
Begründet wird diese Meinung vor allem mit der Stellung des Art. 2 I GG im Grundrechtskatalog unmittelbar hinter Art. 1 III GG, die eine Vermutung für seine "höchstmögliche Wirkungskraft" abgebe und auch durch die von Klein angeführte "Vagheit" des Wortlauts nicht widerlegt werden könne [3], und mit seiner Formulierung, die sich "in keiner Weise von derjenigen anderer Grundrechte" unterscheide. [4]

B. Die "Freie Entfaltung der Persönlichkeit und ihre Verfassungsvorbehalte

Herrscht somit nahezu Einmütigkeit über den Grundrechtscharakter des Art. 2 I GG, so sind die Meinungen darüber, was unter freier Entfaltung der Persönlichkeit zu verstehen sei, ebenso geteilt wie über die Auslegung des in dem Soweit-Satz enthaltenen Vorbehalts.

Der überwiegende Teil des Schrifttums [5] versteht unter der Entfaltungsfreiheit die allgemeine Handlungsfreiheit auf allen Lebensgebieten. Man beruft sich dabei auf Wortlaut [6], Entstehungsgeschichte [7] und Praktikabilität [8] der Vorschrift sowie auf die ihr zugrunde liegende freiheitliche Auffassung

---

1) Vgl. BGHZ 24, 72/76; BGHSt 17, 50/55; BVerwGE 5, 164/165 BAG 4, 274/282.
2) Vgl. Hamann aaO Anm. B 1,2 zu Art. 2 GG; M.-D. Rd.-Nr. 5 zu Art. 2 GG Dürig aaO in JZ 1957, 169/170; Maunz Dt. St. Recht 10. Aufl., S. 96 f.; Meyer-Cording aaO in JZ 1952, 161/164; v. Mangoldt Anm. 2 zu Art. 2 GG; Wintrich aaO in Apelt-Festschr. 1/7 Hans Peters, "Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit" S. 9 f. Anm. 12; Nipperdey B.-N. IV, 2. Bd. aaO S. 744 bis 758 unter ausführlicher Behandlung der Gegenmeinungen. Dort S. 743, Anm. 6 auch weitere Nachweise!
3) M.-D. Anm. II 1 b aa) (Rd.-Nr. 5) zu Art. 2 GG
4) Nipperdey in B.-N. iV, 2. Bd., S. 745
5) vgl. Nipperdey B.-N. Bd. IV, 2 S. 768 u. die dort in Anm. 123 aufgeführten Stellen.
6) M.-D. Anm. II 4 d aa zu Art. 2 I GG; Hamann Anm. B 3 a zu Art. 2; Wernicke in B.K. II 1 a zu Art. 2; Nipperdey in B.-N. IV, 2 S. 774
7) Nipperdey in B.-N. iV, 2 aaO
8) M.-D. Anm. II 4 a Bb) zu Art. 2 I Anm.

des Grundgesetzes [1].

Demgegenüber betrachtet Peters die Freie Entfaltung der Persönlichkeit als Formulierung der dem Grundgesetz zugrundeliegenden Ideologie, nämlich als "die Auswirkung des echten Menschentums im Sinne der abendländischen Kulturauffassung." "Was der Schöpfer in den einzelnen als 'Person' hineingelegt habe, das solle "er aus sich zur 'Persönlichkeit' entfalten können. Seine menschlichen Anlagen, die zur freien Entfaltung kommen sollen," befänden sich aber "in der höheren Ebene des Kernbezirks des Persönlichen." Deshalb könne "Persönlichkeitsentfaltung nicht mit der allgemeinen Handlungsfreiheit identisch sein." [2] Dieser "Persönlichkeitskerntheorie" folgen außer Peters nur noch wenige, vor allem ältere Stimmen des Schrifttums. [3]

Die Rechtsprechung hat sich dagegen unter Führung des BVerfG, welches die die Streitfrage zunächst noch offen ließ [4], nahezu einmütig zur extensiven Auslegung der Entfaltungsfreiheit bekannt. [5] Als Begründung wurde insbesondere angeführt, daß bei einer engeren Deutung der in Art. 2 I GG enthaltene Verfassungsvorbehalt unverständlich wäre. [6]

---

1) Nipperdey in B.-N. IV, 2 aaO S. 771 ff.
2) So Peters erst jüngst wieder in seiner Schrift "Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in der höchstrichterlichen Rechtsprechung" S. 48 f.; früher schon in "Die freie Entfaltung der Persönlichkeit als Verfassungsziel" aaO S. 673
3) Vgl. die bei Peters "Das Recht auf ....." aaO S. 46 unter Anm. 133 - 138 gebrachte Zusammenstellung, sowie neuerdings Lerche aaO S. 299, der den Freiheitsbereich des Art. 2 I GG "etwa im Sinne eines Schutzes der Individualität des Grundrechtsträgers" geformt wissen will.
4) Vgl. BVerfGE 4, 7/15
5) Grundlegend BVerfGE 6, 32/36 f.; vgl. ferner die Zusammenstellung der Rechtsprechung bei Nipperdey in B.-N. aaO S. 768 Anm. 122
6) Vgl. insbes. BVerfGE 6, 32/36

Wie dieser Vorbehalt auszulegen ist, ist wiederum schärfstens umstritten. Verhältnismäßig einmütig sind die Meinungen noch bei der Beurteilung der Begriffe "Rechte anderer" und "Sittengesetz", wenn auch im einzelnen unterschiedliche Interpretationen vorgebracht werden. Grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten bestehen dagegen über die Bedeutung des Begriffs "Verfassungsmäßge Ordnung" in Art. 2 I GG. Das BVerfG versteht hierunter im Anschluß an v. Mangoldt [1] seit seiner grundsätzlichen Entscheidung vom 16.1.1957 "die allgemeine Rechtsordnung..., die die materiellen und formellen Normen der Verfassung zu beachten hat, also eine verfassungsmäßige Rechtsordnung sein muß." [2] Begründet wird diese Anschauung vor allem mit der Entstehungsgeschichte des Art. 2 I GG und durch die Gegenüberstellung des Verfassungsvorbehalts mit dem weiten Begriff der allgemeinen Handlungsfreiheit, die eine entsprechend weite Auslegung der "verfassungsmäßigen Ordnung" verlange. [3]

Der weitaus überwiegende Teil der Lehre versucht demgegenüber auf mannigfache Weise, den Begriff der "verfassungsmäßigen Ordnung" enger zu fassen. Allen diesen Lösungsversuchen gemeinsam ist, daß sie als "verfassungsmäßig" im Sinne von Art. 2 I GG nur eine Ordnung ansehen wollen, die nicht nur dem Grundgesetz nicht widerspricht, sondern in irgendeiner - verschieden interpretierten - Weise von ihm erfordert wird, sei es durch die ausdrücklich im Grundgesetz genannten Pflichten, sei es durch die der Verfassung zugrundeliegenden leitenden Ordnungsprinzipien, wie etwa das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 I, 28 I GG). [4]

---

1) aaO S. 47

2) BVerfGE 6, 32/38

3) ebenso Wintrich: Grundrechte aaO S. 27

4) Vgl. insbes. Krüger aaO in NJW 1955 S. 201 ff.; Maunz, Dt. Staatsrecht 12. Aufl. S. 103; Dürig in JZ 1957 S. 169/171 ff. u. in M.-D. Rd.-Nr. 19 - 25 zu Art. 2 I GG; Quack aaO in DVBl 1958, 289/294; sowie neuestens mit eingehender Begründung Nipperdey in B.-N. IV 2 S. 815-818

III. Lösungsmöglichkeiten aus den verschiedenen Interpretationen des Art. 2 I GG

Anstatt alle hier skizzenhaft dargelegten Auslegungsversuche im einzelnen auf ihre Stichhaltigkeit zu untersuchen und auf diese Weise zu einer eindeutigen Interpretation des Art. 2 I GG zu gelangen, anhand derer sodann die hier infrage stehenden Gesetze zu überprüfen wären, soll hier der umgekehrte Weg beschritten werden. Das heißt, es soll versucht werden, vom Standpunkt aller möglichen Auffassungen die fraglichen Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. Nur wenn sich vom Standpunkt einer bestimmten Auffassung ein Verfassungsverstoß ergibt, muß diese Meinung auf ihre Begründetheit untersucht werden.

Ob man in Art. 2 I GG ein Grundrecht im Sinne eines subjektiven öffentlichen Rechts sieht oder nicht, ist für unsere Frage belanglos, da es hier nur auf die objektive Verfassungsmäßigkeit der zu untersuchenden Vorschriften, nicht aber darauf ankommt, ob und wie sich der Bürger im Falle ihrer Verfassungswidrigkeit gegen sie wehren könnte. Voraussetzung für die Anwendung des Art. 2 I GG als Prüfungsmaßstab ist aber seine selbständige Wirksamkeit als objektives den Gesetzgeber unmittelbar bindendes Recht. Wird diese wie bei Klein [1] und Haas[2] geleugnet, so kann ein unmittelbarer Verstoß gegen Art. 2 I GG schon deswegen nicht infrage kommen. [3]

Aber auch vom gegenteiligen Standpunkt der Rechtsprechung und des überwiegenden Teils des Schrifttums kann Art. 2 I GG verfassungsrechtliche Verbotsnorm nur für solche Gesetze sein, die in irgendeiner Weise die menschliche Willensfreiheit einengen, mag diese nun mit herrschender Lehre und Rechtsprechung als allgemeine Handlungsfreiheit weit oder mit den Vertretern der Persönlichkeitskerntheorie enger verstanden werden.

---

1) v. M.-K. Anm. III 5 b zu Art. 2 u. in StuW 1954, 1/32
2) Haas aaO in DÖV 1954, S. 70/71
3) Insoweit ist Kleins Ergebnis in StuW 1954, 1/33 konsequent

Auf unseren Problemkreis bezogen heißt das, wie Scheerbarth [1] richtig nachgewiesen hat, daß ein Gesetz durch seine Rückwirkung nur dann gegen Art. 2 I GG verstoßen kann, wenn es neue Rechtsfolgen an in der Vergangenheit liegende "willensgetragene Vorfälle" also Handlungen knüpft, nicht aber, wenn es sich auf vom menschlichen Willen unabhängige frühere Tatsachen bezieht. Im letzteren Falle wäre eine Willensbeeinträchtigung schon begrifflich nicht denkbar.

Scheerbarth [2] meint nun - darüber hinausgehend - auch durch rückwirkende Gesetze, die an Willenshandlungen anknüpfen, werde die Willensfreiheit nicht bedroht. Nicht das rückwirkende Gesetz, sondern dessen "Drohen" sei kausal für die Willensbeeinträchtigung. Zwischen beiden bestehe nur "ein Zusammenhang in der Kategorie der Teleologie", der nicht ausreiche, um einen Eingriff in die Willensfreiheit im Sinne des Art. 2 I GG anzunehmen. "Die Lähmung der damaligen Willensbetätigung" könne nämlich nur über den sog. "freien Willen des Adressaten" erfolgen, der nicht gezwungen sei, seine Willensbetätigung zu beschränken, weil er ein rückwirkendes Gesetz erwarte.
Dieser letzte Schluß erscheint zu weitgehend. Der Mensch wird nämlich nicht erst dann in seinem Willen beeinflußt, wenn er weiß, daß sein Handeln bestimmte nachteilige Folgen nach sich zieht, sondern schon dann, wenn er damit rechnen muß, daß es - durch möglicherweise spätere rückwirkende Gesetze - irgendwelche nachteilige Folgen haben kann. Es kann also nicht darauf ankommen, ob das Gesetz selbst oder nur die Drohung desselben kausal für die Willensbeeinträchtigung ist. In jedem Falle wird nur auf den "freien Willen" im Sinne von Scheerbarth eingewirkt, es sei denn, dieser würde mit Gewalt gebrochen. [3]

Richtig ist aber, daß nicht schon das "Drohen" eines irgendwie gearteten rückwirkenden Gesetzes einen Verstoß gegen Art. 2 I GG bedeuten kann. Ein solcher Verstoß ist vielmehr nur dann denkbar, wenn die "Drohung" geeignet ist, überhaupt eine Änderung des Handlungsentschlusses herbeizuführen, und wenn diese Einwirkung auf den Handlungswillen nicht durch den Verfassungsvorbehalt des Art. 2 I GG gerechtfertigt ist.

---

1) aaO S. 47 f.
2) aaO S. 48 f.
3) Ähnl. Quack aaO in DVBl 1962, 294 Anm. 52

Auf unsere Frage angewandt, ergibt sich daraus folgendes: Willensbestimmt-waren die Handlungen, an die die zu untersuchenden Gesetze neue Rechts-folgen knüpfen, nur für die wirklichen damaligen Straftäter, nicht dagegen für die etwa unschuldig Verdächtigten. Eine Willensbeeinflussung können die Gesetze daher auch nur auf Bürger ausüben, die nach ihrem Inkrafttreten die Begehung strafbarer Handlungen beabsichtigen. In diesen wird mög-licherweise die Vorstellung erweckt, daß auch sie in Zukunft rückwirkende strafverfahrensrechtliche Änderungsgesetze zu erwarten haben, die ihre Rechtspositionen verschlechtern können. Wahrscheinlich ist allerdings, daß diese Vorstellung keinerlei Änderung ihrer Entschlüsse herbeiführt. Wenn sie aber Änderungen zur Folge hat, dann nur in der Richtung, daß die betref-fenden Bürger von einem vorher beabsichtigten, ohnehin materiell-strafbaren Tun Abstand nehmen.

Eine solche "Hinderung der Entschlußkraft" würde nach der Persönlichkeits-kerntheorie die freie Entfaltung der Persönlichkeit schon deshalb auf kei-nen Fall beeinträchtigen, weil sie "die Auswirkung des echten Menschen-tums im Sinne der abendländischen Kulturauffassung" überhaupt nicht be-trifft.

Versteht man die Entfaltungsfreiheit weiter als allgemeine Handlungsfrei-heit, so könnte diese zwar berührt sein, zu prüfen bliebe dann jedoch, ob die Willensbeeinflussung nicht durch den in Art. 2 I GG enthaltenen Ver-fassungsvorbehalt gedeckt ist.

Folgt man der Auffassung des BVerfG, so verstößt jede Handlung, die sich gegen ein mit dem Grundgesetz vereinbares Gesetz richtet, gegen die ver-fassungsmäßige Ordnung im Sinne von Art. 2 I GG. Die hier durch die rück-wirkende Verlängerung von Strafverfolgungsfristen möglicherweise erfolgende Willensbeeinträchtigung betrifft, wie dargelegt, nur einen Willensbereich, der von den materiellen Strafgesetzen ohnehin beschränkt ist. Da die materiellen Strafgesetze - wie unterstellt werden kann - in jedem Fall dem Grundgesetz entsprechen, ist ein Verstoß der hier zu prüfenden Gesetze gegen Art. 2 I GG nicht denkbar.

Aber auch bei der engen Auslegung des Begriffs "Verfassungsmäßige Ord-nung" kann das Ergebnis nicht anders sein. Soweit die materiellen Strafge-setze nämlich nicht dem Schutze der "Rechte anderer" oder des "Sittenge-setzes" dienen, sind sie durch das Gemeinwohl gerechtfertigt. Sie gehören damit zu den Gesetzen, die durch das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 I, 28 I GG) vom Grundgesetz erfordert werden. Ein Verstoß gegen sie verletzt

damit zugleich die "verfassungsmäßige Ordnung" i.S. von Art. 2 I auch bei deren enger Auslegung. [1] Ein Gesetz, dessen unmittelbare oder mittelbare Wirkung auf den menschlichen Willen sich darin erschöpft, ihn von ihrer Verletzung abzuhalten, kann somit auch nach dieser Auffassung nicht gegen Art. 2 I GG verstoßen.

IV. Ergebnis

Als Ergebnis kann somit festgehalten werden, daß die gesetzliche Verlängerung von Strafverfolgungsfristen früher begangener Delikte bei keiner der möglichen Auslegungen des Art. 2 I GG gegen diese Verfassungsnorm verstoßen würde. Eines Eingehens auf den Auslegungsstreit in Rechtsprechung und Literatur bedarf es folglich nicht.

---

1) Vgl. Nipperdey in B.-N. IV 2 aaO S. 816;
M.-D. Rd.-Nr 22 u. 76 zu Art. 2 I GG

4. Kapitel: Der Grundsatz der Rechtssicherheit als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips

Wohl die meisten Stimmen, die gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit rückwirkender belastender Gesetze erhoben werden berufen sich zur Begründung auf den Grundsatz der Rechtssicherheit als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips. [1] Will man aus diesem Grundsatz Maßstäbe für die Verfassungsmäßigkeit bzw. -widrigkeit herleiten, so bedarf es zunächst des Nachweises seiner Verankerung im Grundgesetz.

I. Die Verankerung des Rechtsstaatsprinzips im Grundgesetz

1. Eine ausdrückliche Definition des Rechtsstaatsprinzips fehlt in unserer Verfassung. Lediglich in Art. 28 I GG wird von den "Grundsätzen des republikanischen, demokratischen, und sozialen Rechtsstaats im Sinne dieses Grundgesetzes" gesprochen, denen die "verfassungsmäßige Ordnung" in den Ländern entsprechen müsse. In dieser lapidaren Erwähnung kommt somit zum Ausdruck, daß die staatliche Ordnung, so wie sie das Grundgesetz vorschreibt, die Grundsätze des Rechtsstaats schon mit einschließt. Das könnte zu der Auffassung führen, daß der Begriff "Rechtsstaat" nur eine Sammelbezeichnung sei, aus der für sich keine konkreten Verbote oder Gebote an die Staatsgewalt herzuleiten seien, die vielmehr gewissermaßen "automatisch" verwirklicht werden, wenn die einzelnen Vorschriften des Grundgesetzes wortlautgetreu erfüllt würden. Eine solche Meinung würde aber verkennen, daß eine Verfassung nicht allein aus ihren einzelnen Bestimmungen, sondern ebenso aus den diesen zugrundeliegenden leitenden Ideen und Grundsätzen auszulegen ist, um so zu einer geschlossenen Gesamtdeutung zu kommen. [2] Daß das Rechtsstaatsprinzip zu diesen leitenden Verfassungsgrundsätzen gehört, auf denen die Einzelnormen des Grundgesetzes ruhen, wird durch die selbstverständliche Erwähnung in Art. 28 I GG nur bestätigt. Bedurft hätte es dieses Hinweises an sich nicht, denn in zahlreichen Verfassungsartikeln wird dieses Prinzip ausdrücklich konkretisiert.

---

1) Vgl. Klein aaO in StuW 1954, 1 ff.; Giese in aaO in DÖV 1954, 321 ff.; Mattern, aaO in JZ 1954, 348 ff.; Claus Arndt in DVBl 1958, 120/122; Eckhardt Hillebracht aaO S. 56 ff. insbes. S. 74; BVerfGE 7, 89/92 f.; 11, 64/72; 13, 261/271 ff.; 15, 310/324 ff.; BVerwGE 10, 282/286 - 290

2) Vgl. Maunz aaO 11. Aufl. S. 52; BVerfGE 1. 14 L.S. 4; 2, 380 f. L.S. 4

Vor allem ist hier die Positivierung allgemeiner Menschenrechte in Form von Grundrechten in den Art. 2 ff. GG und deren unmittelbare Bindungswirkung für alle - also auch die gesetzgebende Staatsgewalt - in Art. 1 III GG zu nennen. [1] Ferner werden die Teilung aller staatlichen Gewalt (Art. 20 II GG) [2] und ihre Bindung an die verfassungsmäßige Ordnung bzw. Recht und Gesetz (Art. 20 III GG), die Rechtsweggarantie des Art. 19 IV GG und die Unabhängigkeit der Gerichte (Art. 97 GG) übereinstimmend als Merkmale des Rechtsstaats angesehen. [3] Das Rechtsstaatsprinzip ist daher als Verfassungsrechtsleitsatz, der alle staatliche Gewalt unmittelbar verpflichtet, in Rechtsprechung [4] und Literatur [5] allgemein anerkannt.

2. Noch keine endgültige Einmütigkeit herrscht dagegen darüber, welche Verfassungsrechtssätze - außer den im Grundgesetz ausdrücklich genannten - diesem Leitprinzip entnommen werden können. [6] Eine Klärung diese Problems in allen seinen Schattierungen würde allerdings den Rahmen dieser Untersuchung bei weitem überschreiten. Hier kann es daher nur darauf ankommen, den Grundsatz der Rechtssicherheit als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips und damit des Verfassungsrechts nachzuweisen.

---

1) Daß es sich hierbei um wesentliche Merkmale des mat. Rechtsstaats handelt, ist unbestritten. Vgl. Uber: Freiheit des Berufs aaO S. 36; Hans Huber in Giacometti-Festschrift aaO S. 59 f.

2) Wenn der durch Art. 20 II GG ausgedrückte Gewaltenteilungsgrundsatz, wie W. Weber (Spannungen und Kräfte .... aaO S. 28; vgl. auch S. 42 ff.) mit Recht hervorhebt, im westdeutschen Verfassungssystem auch wenig von seiner rechtsstaatlichen Substanz gewahrt hat, so bleibt allein sein Vorhandensein doch Ausdruck für die rechtsstaatliche Gesamtkonzeption des Grundgesetzes. Vgl. insbes. E.R. Huber aaO in "Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft" S. 59 f.

3) Vgl. Hamann Einf. I D 1; Maunz, aaO 11. Aufl. S. 63; Nach E.R. Huber (aaO S. 9) handelt es sich hierbei um die "formalen Merkmale des Rechtsstaatsbegriffs", zu denen er außerdem das Prinzip der öffentlich-rechtlichen Entschädigung zählt.

4) Vgl. BVerfGE 2, 380/403; 3, 225/237; 6, 32/41; 7, 194/196, 7, 282/302; 9, 83/87

5) Vgl. Maunz, aaO 11. Aufl. S. 63; v.M.-K., aaO S. 600; Hamann Einf. I D 1

6) Vgl. Menger: "Der Begriff des sozialen Rechtsstaats" aaO S. 4

II. Rechtsstaat und Rechtssicherheit aus historischer Sicht

Zu diesem Zweck ist kurz auf die Entstehungsgeschichte des Rechtsstaatsbegriffs einzugehen.

Seine Wurzeln reichrn bis an den Beginn der Neuzeit zurück. [1] Eingeleitet durch die naturwissenschaftlichen Erkenntnisse Keplers und Galileis, durch das Wiedererwachen der klassischen Bildung, die an die Stelle der pseudoaristotelischen Scholastik trat, und durch die Auflösung der kirchlichreligiösen Ordnung des Mittelalters durch die Reformation wurde auch das Verhältnis der Menschen untereinander und zur Obrigkeit neu durchdacht. Da die Gesetze der christlichen Religion nicht mehr unumstritten Anerkennung fanden, entstand das Bedürfnis nach einem neuen Rechtssystem, das allein vernunftmäßig begründet werden konnte. [2] Besonders stark waren diese Bestrebungen wegen der der Reformation nachfolgenden furchtbaren Glaubenskriege auf dem Gebiet des Völkerrechts, so daß es interessanterweise dieses Rechtsgebiet war, in dem die neuen rationalen Ideen sich zuerst auswirkten. Hugo Grotius nämlich entwickelte in seinem 1625 erschienen Werk "De jure belli et pacis libri tres" [3] die Theorie des Staates als einer durch freiwilligen Vertrag freier Menschen entstandenen Gemeinschaft. Dieser Vertrag, zustandegekommen aus dem vernünftigen Bedürfnis der Einzelmenschen nach einem friedlichen Zusammenleben, sei nicht die Form der Entstehung des Staates, sondern zugleich die Begründung desselben und seiner Gewalt. Der Staat sei also nicht gottgewollter Selbstzweck, sondern bloß vernünftig gewolltes Mittel zum Zweck. Daraus resultiere seine Pflicht, seine Wirksamkeit auf das engstmögliche Maß zu beschränken und das aus der ursprünglich gleichen und freien Vernunftnatur des Menschen abgeleitete Naturrecht zu achten, das so unveränderlich sei, daß es selbst von Gott nicht verändert werden könne. [4]

Diese Ideen breiten sich in der Folgezeit in ganz Europa aus. [5] In England sind es besonders Hobbes, der durch den Staatsvertrag die Monarchie zu rechtfertigen sucht, und Locke. Letzterer will Freiheit und Gleichheit aller Menschen durch

---

1) Vgl. Menger ebda S. 7
2) Vgl. , Heller, Staatslehre aaO S. 119
3) Zit. nach R. von Mohl: Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaft, aaO S. 230 Anm. 1
4) Vgl. Heller, Staatslehre aaO S. 120
5) Vgl. zum folgenden v. Mohl: Die Geschichte ... aaO S. 230 ff.

mehrere Verträge mit dem Staat sicherstellen und den Machtmißbrauch durch Verabredung zweckmäßiger Einrichtungen, insbesondere durch die Teilung der Gewalten verhindern. [1] In Frankreich arbeitete Montesquieu [2] die Gewaltentrennungslehre im einzelnen aus und begründete damit die Theorie des konstitutionellen Staatsrechts.

In Deutschland schließlich war es vor allem Kant, der seine Staatsphilosophie auf den naturrechtlichen Grundlagen aufbaute. Er bezeichnete als "höchste Aufgabe der Natur für die Menschgattung" eine "Gesellschaft, in welcher Freiheit unter äußeren Gesetzen im größtmöglichen Grade mit unwiderstehlicher Gewalt verbunden angetroffen wird". [3] Nach Kant soll also die unwiderstehlich Staatsgewalt innerstaatlich durch das Recht gegenüber der Freiheit des Einzelnen beschränkt werden, während das außerstaatliche Verhältnis der Staaten untereinander durch Rechtlosigkeit und Willkür gekennzeichnet sei. Um den Vorrang des Rechts vor der bloßen Macht im innerstaatlichen Bereich zu gewährleisten, fügte auch Kant die Lehre von der Teilung und Balance der Gewalten in sein System ein.

Ebenso wie Kant sahen auch Fichte und Wilhelm von Humboldt im Recht die Grenze der staatlichen Machtentfaltung, wobei es Fichte [4] mehr auf die Wahrung des Sittengesetzes ankam, welches dem Einzelnen und damit auch dem Staat den "eigentlichen Endzweck" des Daseins vorschreibe, während Humboldt [5] die menschliche Freiheit, die sittliche Autonomie vor unrechtmäßigen Eingriffen des Staates geschützt wissen wollte.

---

1) John Locke: Two Treatises on Goverment, London 1680 zit. bei v. Mohl: Die Geschichte .... aaO S. 232 Anm. 2

2) Montesquieu: De l'Esprit des lois, zuerst 1748, zit. bei v. Mohl: Die Geschichte .... aaO S. 237, Anm. 1

3) I. Kant: Idee zu einer allg. Geschichte in weltbürgerlicher Absicht, aaO S. 10; Vgl. dazu Darmstaedter: Die Grenzen der Wirksamkeit des Rechtsstaats, aaO S. 1 - 23.

4) Fichte: Beiträge zur Berichtigung der Urteile des Publikums über die französische Revolution, 1793, zit. nach Darmstaeder aaO S. 5 f.

5) Vor allem in "Betrachtungen über die bewegenden Ursachen der Weltgeschichte", zit. nach Darmstaedter aaO S. 18, Anm. 5; vgl. denselben, S. 17 - 23

Allen hier skizzierten Staatsauffassungen gemein ist das Bestreben, das Verhältnis zwischen Staat und Bürger inhaltlich zu bestimmen. Ausgehend von den mehr oder weniger stark verwirklichten Grundsätzen der Freiheit und und Gleichheit aller Bürger, soll die Tätigkeit des Staates durch ein rational begründetes Naturrecht beschränkt werden. Um diese Forderungen zu verwirklichen und zu sichern, werden die Formen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und das Prinzip der Gewaltenteilung geschaffen. Die Anerkennung des Menschen als freies und gleiches Individuum wirkt sich in diesen naturrechtlichen Staatslehren also in zwei Richtungen aus: Einmal wird die Staatsgewalt durch ein "vernünftiges" Naturrecht materiell beschränkt, zum anderen wird sie zum Zwecke ihrer Berechenbarkeit und Kontrolle an bestimmte Wirkungsformen gebunden. Beide Merkmale kann man als Kriterien des klassischen Rechtsstaates bezeichnen.

In der ursprünglichen naturrechtlichen Lehre tauchte dieser Begriff allerdings noch nicht auf. Er wurde vielmehr, wie Thoma nachgewiesen hat, erst durch Robert von Mohl "in die Wissenschaft eingebürgert". [1] Mohl faßt den Rechtsstaat als eine unter fünf - später 6 - möglichen Staatsgattungen auf [2] und bezieht sich dabei ausdrücklich auf die individualistische Naturrechtslehre. [3] "Jede Gestaltung der Staatsgewalt, welche Rechtsschutz und Förderung der sämtlichen menschlichen Lebenszwecke" erlaube, sei im Rechtsstaat möglich. [4] Als "Rechte der Staatsgenossen im Rechtsstaat" führt er insbesondere Gleichheit und Freiheit an. [5]

Dieser Begriff des "materiellen Rechtsstaates liberaler Prägung", der durch Ziel und Inhalt der Staatsbetätigung geprägt wird [6], verliert sich jedoch in der Folgezeit unter der Herrschaft des Positivismus mehr und mehr. [7]

---

1) Thoma: Rechtsstaatsidee und Verwaltungsrechtswissenschaft, aaO S. 197, ihm folgend: Klein aaO in ZgesStW Bd. 106 (1950) S. 390/392.
2) Zuerst in "Staatsrecht des Königreichs Württemberg", Teil 1 1829 aaO S. 8, später in "Encyclopädie der Staatswissenschaften", 2. Aufl. 1872 S. 103 ff., 301 ff.
3) Vgl. v. Mohl, Enc. aaO S. 324 f.
4) Ebda. S. 331
5) Ebda. S. 328
6) So Menger: Der Begriff des sozialen Rechtsstaats im Bonner Grundgesetz, aao S. 11.
7) Vgl. Heller: Rechtsstaat oder Diktatur aaO S. 8

Schon Friedrich Julius Stahl sieht es als einziges Merkmal des Rechtsstaates an, "die Bahnen und Grenzen seiner Wirksamkeit wie die freie Sphäre seiner Bürger in der Weise des Rechts genau (zu) bestimmen und unverbrüchlich (zu) sichern". Der Begriff des Rechtsstaates bedeute "überhaupt nicht Ziel und Inhalt des Staates, sondern nur Art und Charakter, dieselben zu verwirklichen." [1] Ähnlich äußert sich Georg Meyer [2], wenn er - unter Berufung auf Gneist, Lorenz von Stein und Bähr - als Rechtsstaat einen Staat bezeichnet, "in dem die Befugnisse der Verwaltung gesetzlich fest begrenzt sind und nur in Übereinstimmung mit den Gesetzen ausgeübt werden können."

Einzig die formelle Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und ihre Kontrolle durch unabhängige Gerichte werden bis in die jüngste Vergangenheit als Kriterien des Rechtsstaates angesehen. [3] Das bedeutete zunächst nicht, daß man dem Gesetzgeber materiell-schrankenlose Befugnisse zubilligte. Man vertraute vielmehr darauf, der Staat werde schon von selbst bestimmte, durch Tradition und Sittengesetz gezogene Grenzen bei seiner Machtausübung einhalten und insbesondere die menschliche Freiheit respektieren und schützen. [4] So erklärt sich auch das Fehlen von Grundrechten in der Reichsverfassung von 1871, unter deren Herrschaft dennoch "viele und wichtige Betätigungsmöglichkeiten der persönlichen Freiheit" geschaffen werden konnten. [5]

---

1) Vgl. Fr. J. Stahl: Rechts- und Staatslehre ....., aaO S. 137 f.
2) G. Meyer: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, aaO S. 24 m Anm. 5
3) Vgl. Thoma aaO in JÖR IV (1910) S. 200 Anm. 1 sowie in Anschütz-Thoma: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. II aaO S. 233 und in Nipperdey: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Bd. I aaO S. 45; ähnl. W. Jellinek aaO S. 96; auch Maunz (aaO 12. Aufl. S. 32) bezeichnet die Rechtsstaatlichkeit noch neuestens als "das unpolitische Formprinzip." Daß er dennoch den Rechtsstaatsbegriff nicht nur formell auffaßt, ergibt sich jedoch aus seinen weiteren Ausführungen (Vgl. eb. da S. 64 f.)
4) Vgl. Uber aaO S. 37
5) Vgl. Anschütz: WRV aaO S. 508; ähnl. Georg Jellinek: Allg. Staatslehre aaO S. 372 ff.

Von diesem Vertrauen auf die grundsätzliche Achtung des Individuums durch den Staat und die dadurch gezogenen materiellen Grenzen für den Gesetzgeber ging auch die Weimarer Reichsverfassung aus. Sie normierte ein System von Grundrechten, gestattete aber deren beliebige Aufhebung durch verfassungsänderndes Gesetz gemäß Art. 76 soweit nicht schon durch einfaches Gesetz in die verbürgten Freiheitsrechte eingegriffen werden konnte. [1] Dabei übersah man jedoch, wie sehr sich die politische Lage in Deutschlang durch den Verlust des 1. Weltkrieges, die Abschaffung der Monarchie, die starke Industrialisierung und die auf diesen Faktoren beruhende soziale Umschichtung verändert hatte. [2]

Die materielle Schrankenlosigkeit des Gesetzgebers, die von den Anhängern des bloß formellen Rechtsstaates vertreten wurde [3], führte schließlich dazu, daß selbst krasses Unrecht, wenn es in die Form eines ordnungsgemäß zustandegekommenen Gesetzes gekleidet war, dem Rechtsstaatsprinzip noch entsprach. [4] Denn dieses garantierte eben nicht mehr die absolute materielle Rechtmäßigkeit staatlicher Machtausübung, sondern nur noch die formelle Gesetzmäßigkeit und damit ein gewisses Maß an Rechts- (oder auch Unrechts-)sicherheit.

Daß das Grundgesetz den Rechtsstaatsbegriff nicht in dieser formalen Prägung verstanden wissen wollte, ergibt sich schon aus dem in Art. 1 II GG enthaltenen Bekenntnis zu "unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten", aus deren Positivierung in Form von Grundrechten, [5] die nach Art. 1 III GG die staatliche Gewalt binden, und aus ihrer Absicherung gegen Verfassungsänderungen in Art. 79 III GG. Es ergibt sicher ferner aus der Bindung der gesetzgebenden Gewalt an die verfassungsmäßige Ordnung in Art. 20 III GG und erklärt sich aus den schlimmen Erfahrungen aus der nationalsozialistischen Zeit, die den Verfassern des Grundgesetzes noch in deutlicher Erinnerung war.

---

1) Vgl. Thoma in Nipperdey aaO S. 39 f.; Uber aaO S. 38

2) Vgl. Uber aaO S. 41

3) Vgl. außer den auf S. 54 unter Anm. 1 u. 2 und S. 54 Anm. 3 genannten noch G. Jellinek aaO S. 431 ff. und die neuestens an ihm geübte, nicht ganz unvoreingenommene Kritik bei E. v. Hippel, aaO S. 96 ff. (insbs. S. 117 f.).

4) Vgl. die Ablehnung von Maurus durch Thoma aaO in JÖR IV, S. 200 Anm. 1 a E.

5) Auf die Übereinstimmung der Grundrechte mit Naturrechtssätzen weist insbes. Uber aaO S. 26 hin; ebenso Geiger: Grundrecht und Rechtsprechung, aaO S. 10

Die Bundesrepublik hat folglich nach dem Willen des Grundgesetzes nicht nur formeller, sondern materieller Rechtsstaat zu sein. Allerdings darf dieser Begriff nicht genau im Sinne der oben entwickelten Naturrechtslehre gesehen werden, die von einer starken Überbetonung des Individuums ausging. Er ist vielmehr entsprechend Art. 20, 28 GG immer mit dem Sozialstaatsbegriff zu verbinden, woraus sich gewisse Beschränkungen der Individualsphäre der Bürger ergeben. [1] Für unser Problem entscheidend ist jedoch allein, daß sich der Rechtsstaatsbegriff des Grundgesetzes wie derjenige der klassischen Naturrechtslehre sowohl auf Inhalt und Ziel als auch auf die Form der staatlichen Betätigung bezieht. Daß die Rechtssicherheit dabei weiterhin ein starkes Element des Rechtsstaates bleibt [2], liegt auf der Hand, doch füllt sie ihn eben nicht wie bei der formellen Auffassung ganz aus.

III. Rechtssicherheit und "rückwirkende" Gesetze aus der Sicht der Lehre

Auf dieser Grundlage soll nun untersucht werden, welche verfassungsrechtlichen Zulässigkeitskriterien sich für die "Rückwirkung" von Gesetzen aus dem Prinzip der Rechtssicherheit ergeben und wie dieselben für die vorliegende spzielle Frage fruchtbar gemacht werden können.

Mit eingehender Begründung hat insbesondere Friedrich Klein in seinem bereits zitierten Aufsatz "Von der Zulässigkeit zur Unzulässigkeit rückwirkender Steuergesetze" [3] grundlegende Schlüsse aus diesem Prinzip gezogen. Ausgehend von Art. 20 IIGG stellte er fest, daß der Gesetzgeber an die verfassungsmäßige Ordnung und damit an das Prinzip des materiellen Rechtsstaats gebunden sei, das im Grundgesetz selbst in Wort und Gehalt seinen Niederschlag gefunden habe. Die im Rechtsstaatsprinzip zum Ausdruck kommende "Rechtsidee" teilt er dreifach in "Gerechtigkeit, Rechtssicherheit und Billigkeit" ("konkrete Angemessenheit"). Dabei sei die Rechtssicherheit, unabhängig davon, ob man sie als Gegensatz zur Gerechtigkeit auffasse oder nicht, "das unter allen Umständen zu erreichende Ziel für jede juristische Tätigkeit." "Nicht die materielle Gerechtigkeit oder die Billigkeit"

---

1) Vgl. hierzu Menger: Der Begriff des sozialen Rechtsstaats im Bonner Grundgesetz, aaO S. 19 ff.
2) Allg. Ansicht; vgl. BVerfGE 2, 380; 7, 89/92; 11, 64
3) aaO in StuW 1954, 1/38-44

mache "das juristische Grundgesetz" aus, sondern nur die Rechtssicherheit sei "das juristisch erhebliche Ziel in allen Fällen". [1] Das Prinzip der Rechtssicherheit - als Konkretisierung des Rechtsstaatsprinzips - verlange, daß das Vertrauen des Staatsbürgers in die positive Rechtsordnung geschützt werde. "Dieses Vertrauen wird schwer erschüttert, wenn der Staatsbürger nicht mehr damit rechnen kann, daß der gegenwärtige Rechtszustand nicht durch rückwirkende Gesetze in sein Gegenteil verkehrt oder zu Ungunsten des Betroffenen verschlechtert wird." [2] Das Prinzip der Rechtssicherheit schlösse daher "notwendig die Rückwirkung von (Steuer-)Gesetzen - an sich - aus". Steuergesetze mit Rückwirkungsanordnung seien mit Ausnahme "einiger, weniger festumrissener und eng auszulegender Einzelfälle" unzulässig. Zur Festlegung dieser Ausnahmen im einzelnen ruft Klein die Rechtsprechung auf. [3]

Zum gleichen Ergebnis kommt Klaus Arndt. [4] Auch nach seiner Meinung, die sich auf einen Beschluß des OLG Frankfurt [5] beruft, gehört "die Rechtssicherheit..... als ein Prinzip der Gerechtigkeit überhaupt zu den obersten Zielsetzungen des Rechtsstaates". Daraus folge, "das der Staatsbürger sich darauf verlassen können muß, daß die gegenwärtige Gesetzeslage ihm ein vollständiges Bild davon vermittelt, was er tun darf und was er lassen kann." Rückwirkende Gesetze seien daher wegen Verstoßes gegen das aus dem materiellen Rechtsstaatsprinzip fließende Element der Rechtssicherheit in aller Regel unzulässig. [6]

Diese Lösung des Problems ist jedoch nicht ohne Widerspruch geblieben. So weist insbesondere Scheerbarth [7] unter Berufung auf Radbruch mit Recht darauf hin, daß die Rechtssicherheit "nicht oberste, sondern eine der oberen Zielsetzungen" der Verfassung sei, die mit der Forderung nach materieller Gerechtigkeit häufig in Widerstreit liege. Aufgabe der Gesetzgebung sei es, einen solchen Widerstreit bald nach der Seite der Rechtssicherheit, bald nach der Seite der materiellen Gerechtigkeit zu entscheiden. [8] Zudem

---

1) Ebda Sp 40 unter Berufung auf Wilhelm Sauer: Lehrbuch der Rechts- u. Sozialphilosophie, Berlin 1929 S. 228

2) Ebda Sp. 42

3) aaO in StuW 1954, 1/42

4) aaO in DVBl 1958, 122 f.

5) OLG FfM in DVBl 1953, S. 600

6) Ähnl. auch Giese aaO in DÖV 1954, 321/328; Mattern aaO in JZ 1954 348 f.; ganz streng für rückwirkende Steuergesetze neuerdings Eckhardt - Hillebrecht aaO S. 56 ff. insbes. S. 74

7) Scheerbarth aaO S. 43

8) Ebda. S. 43 unter Berufung auf BVerfGE 3, 225

macht Scheerbarth darauf aufmerksam, daß gerade durch die Nichtigerklärung eines Gesetzes wegen des Verstoßes gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit wiederum Rechtsunsicherheit entstehe, daß hier also zwischen Rechtsunsicherheit - durch Rückwirkung - und Rechtsunsicherheit - durch Nichtigerklärung - abgewogen werden müsse. Da Klein diese Interessenabwägung nicht treffe, ließen sich seine Ergebnisse auf die von ihm gegebene Begründung allein nicht stützen, die Heranziehung des Prinzps der Rechtssicherheit erscheine sogar als "Umweg". [1]

Wenn diese letzte Folgerung auch zu weitgehend erscheint, so kann doch die Rechtssicherheit bei der Frage nach der Zulässigkeit oder Unzulässigkeit eines Gesetzes immer nur ein Gesichtspunkt unter mehreren, nicht aber "erstes und höchstes Ziel" [2] sein. Daß Klein im Gegensatz zur ganz herrschenden Lehre zur gegenteiligen Auffassung kommt, erklärt sich daraus, daß er die Rechtssicherheit als spezifischen Bestandteil des materiellen Rechtsstaates auffaßt. Hier wurde indes zu zeigen versucht, daß die Rechtssicherheit nicht so sehr Kennzeichen des materiellen als vielmehr des formellen Rechtsstaatsprinzips ist. Rechtssicherheit in der Gestalt von Meßbarkeit und Voraussehbarkeit staatlicher Machtentfaltung herrscht auch und gerade im nur formellen Rechtsstaat. Von ihr kann auch dann noch gesprochen werden, wenn es sich in Wahrheit - wie im nationalsozialistischen Staat - um "Unrechtssicherheit" handelt.

Diese Betrachtungsweise macht allerdings deutlich, daß man sich zur Begründung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes nicht schlechthin auf den Grundsatz der Rechtssicherheit berufen kann, sondern vielmehr eine Abwägung mit anderen leitenden Verfassungsprinzipien treffen muß. Grundsätzlich geschah dies erstmalig in dem Urteil des BVerfG vom 19.12.1961 [3], nach dem sich die Rechtsprechung bis dahin auf eine Interessenabwägung im Einzelfall beschränkt hatte. [4]

---

1) Ebda. S. 46
2) So Klein aaO in StuW 1954, 1/40
3) BVerfGE 13, 261 ff.
4) Vgl. etwa BVerwGE 10, 282/286-290

IV. Die Rechtsprechung des BVerfG zur "Rückwirkung" im Steuerrecht

Das BVerfG hatte bereits in einer Entscheidung aus dem Jahre 1952 [1] die Grenzen "für die - an sich zulässige - Rückwirkung etwa dort" gesehen, "wo ein Gesetz rückwirkende Eingriffe in Rechte und Rechtslagen des Staatsbürgers vornimmt, mit denen dieser in dem Zeitpunkt, von dem ab sie nun gelten sollen, nicht rechnen konnte und die er also bei einer verständigen Vorausschau im privaten und beruflichen Bereich nicht zu berücksichtigen brauchte." Diesen Grundsatz der Voraussehbarkeit sah das Gericht in seinem Beschluß vom 24.7.1957 [2] neben der Rechtssicherheit und der materiellen Gerechtigkeit als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips an, das es schon im Jahre 1953 als "Leitidee" der Verfassung und damit als ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz anerkannt hatte. [3] In diesem Beschluß, der allerdings, wie ausdrücklich betont wird, auf den Einzelfall abstellt, kommt das Gericht zu dem Ergebnis, daß ein Abgabengesetz durch seine Rückwirkung "die rechtsstaatlichen Grenzen jedenfalls dann nicht überschreite, wenn die finanzielle Belastung voraussehbar, durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt und im einzelnen unbedeutend ist". [4] Kurze Zeit später [5] wird sogar betont, daß es "unter Umständen aus Gründen der Gerechtigkeit geradezu geboten sein" könne, gewisse gesetzliche "Bestimmungen mit Rückwirkung zu erlassen", wobei "dem Gesetzgeber (allerdings) Grenzen gezogen" seien, "die - vor allem im Interesse der Rechtssicherheit nicht überschritten werden dürfen." Noch im Jahre 1960 erklärt das Bundesverfassungsgericht [6], der Grundsatz der Rechtssicherheit bedürfe im Einzelfall jeweils der Konkretisierung. "Ob eine gesetzliche Regelung unter diesem Gesichtspunkt verfassungswidrig" sei, könne daher "nur aufgrund der Prüfung der jeweiligen Regelung entschieden" werden.

Aus den in dieser Rechtsprechung anhand von Einzelfällen entwickelten Kriterien: Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit, Vertrauenschutz und Voraussehbarkeit, bildete das Gericht schließlich in seinem Urteil vom 19.12.1961 [7] - allerdings ausdrücklich nur für das Gebiet des Steuerrechts

---

1) BVerfGE 1, 264/280
2) BVerfGE 7, 89/92
3) BVerfGE 2, 380/403
4) Vgl. BVerfGE 7, 89/93
5) In BVerfGE 7, 129/151 f.
6) BVerfGE 11, 64/72
7) BVerfGE 13, 261 ff.

- ein grundsätzliches System für die Beurteilung von rückwirkenden belastenden Gesetzen. Im Anschluß an die frühere Rechtsprechung wird die Rechtssicherheit als wesentliches Element der Rechtsstaatlichkeit angesehen. Rechtssicherheit bedeute für den Bürger in erster Linie Vertrauensschutz, nämlich Schutz seines Vertrauens darauf, "daß sein dem geltenden Recht entsprechendes Handeln von der Rechtsordnung mit allen ursprünglich damit verbundenen Rechtsfolgen anerkannt bleibt". "In diesem Vertrauen wird der Bürger aber verletzt, wenn der Gesetzgeber an abgeschlossene Tatbestände ungünstigere Folgen knüpft als diejenigen, von denen der Bürger bei seinen Dispositionen ausgehen durfte." [1] Daraus wird der "Verfassungsrechtsatz" abgeleitet, "daß belastende Steuergesetze grundsätzlich ihre Wirksamkeit nicht auf abgeschlossene Tatbestände erstrecken dürfen". [2] Die Ausnahmen von diesem Grundsatz sieht das Gericht da, "wo das Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage sachlich nicht gerechtfertigt wäre". Das sei u.a. dann der Fall, wenn

a) der betroffene Bürger nach der Rechtslage im Zeitpunkt des Ereignisses, an das das betreffende Gesetz die Rechtsfolgen knüpft, mit der neuen Regelung rechnen mußte [3];

b) wenn die Rechtslage nach dem alten Recht unklar und verworren war [4];

c) "unter Umständen", wenn die alte Norm nichtig war, [5] und

d) wenn "zwingende Gründe des gemeinen Wohls, die dem Gebot der Rechtssicherheit übergeordnet sind, eine Rückwirkungsanordnung rechtfertigen." [6]

Untersucht man diese Ausnahmeregeln auf ihren abstrakten Inhalt, so kommt man zu folgendem Ergebnis: In den unter a) genannten Fällen bleibt die Rechtssicherheit unberührt, denn wenn der betroffene Bürger die Rechtsänderung voraussehen konnte, besteht für ihn kein Zustand der Rechtsunsicherheit. In den unter d) genannten Fällen, denen auch die unter b) und c) hervorgehobenen Möglichkeiten hinzugerechnet werden können, liegt zwar ein Verstoß

---

1) BVerfGE 13, 261/271; ebenso ist jüngst wieder in BVerfGE 15, 310/324.
2) BVerfGE 13, 261/271
3) Ähnl. schon BVerfGE 1, 264/280; 2, 237/264 f., 8, 274/304
4) Ähnl. BVerfGE 11, 64/72 f.
5) Ähnl. BVerfGE 7, 89/94
6) BVerfGE 13, 261/272; ähnl. 2, 380/405

gegen das Prinzip der Rechtssicherheit vor, doch führte er hier nicht zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes, weil andere, dem Einzelfall höherwertige Grundsätze entgegenstehen. Das ist einmal der Grundsatz der Rechtssicherheit selbst, der die Bereinigung einer verworrenen Rechtslage erfordert (Ausnahme b), zum zweiten der Grundsatz der materiellen Gerechtigkeit, der die Beseitigung einer ungültigen Norm erfordern kann (Ausnahme c), und schließlich andere, noch nicht nähere spezifizierte "Gründe des gemeinen Wohls" (Ausnahme d). [1] Als solcher "Grund des gemeinen Wohls" wird in einer späteren veröffentlichten Entscheidung [2] die Steuergerechtigkeit angeführt.

Diese zunächst ausdrücklich auf das Steuerrecht bezogenen Grundsätze wendet das BVerfG in seiner Entscheidung vom 11.12.1962 [3] auch auf beamtenrechtliche Vorschriften an, die rückwirkend die Gewährung staatlicher Leistungen wieder entziehen.

Damit zeigt sich, daß das BVerfG im Gegensatz zu dem von Klein vorgeschlagenen System das Prinzip der Rechtssicherheit nicht als obersten Verfassungsgrundsatz auffaßt, sondern nur als einen unter mehreren, die im einzelnen noch nicht alle festgelegt sind. Die vom BVerfG aufgezeigten Grundsätze eröffnen also die - mit Recht bei Klein vermißte - Möglichkeit, in jedem einzelnen Falle den Grundsatz der Rechtssicherheit gegenüber anderen oberen Verfassungsprinzipien abzuwägen und auf diese Weise die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zu bestimmen. Dem für das Steuerrecht gefundenen und auf das beamtenrechtliche Leistungsgewährungsrecht ausgedehnten Ergebnis kann daher zugestimmt werden.

---

1) Nach H. J. Wolff, Verwaltungsrecht, 5. Aufl. S. 116, widerspricht eine solche Ausnahme dem Rechtsstaatsprinzip, da ihr Vorliegen im Einzelfall erst vom Gericht festgestellt werden müßte. Diese im übrigen unbegründete These kann jedoch schon deshalb nicht überzeugen, weil Wolff selbst kurz vorher anführt, ein Widerspruch gegen das Rechtsstaatsprinzip läge nicht vor, wenn "die Rückanknüpfung... ausnahmsweise durch einen allgemeinen Rechtsgrundsatz zwingend geboten" sei (aaO S. 116).

2) BVerfGE 13, 215/224.

3) BVerfGE 15, 167/L.S. 6, 206 f. und 209 ff.

V. Verallgemeinerung der vom Bundesverfassungsgericht für das Steuerrecht gefundenen Lösung und Anwendung auf die vorliegende Frage

Zu untersuchen bleibt aber, ob die für diese Rechtsgebiete ermittelten Grundsätze auch auf andere Rechtsbereiche, insbesondere auf die hier interessierenden strafrechtlichen Verjährungsvorschriften angewandt werden können.

Die vom BVerfG gegebene Begründung fußt auf allgemeinen, nicht auf das Steuerrecht begrenzten Erwägungen. Sie werden nur noch durch den Hinweis unterstützt, daß der Bürger sich bei seinen Dispositionen besonders an den geltenden Steuergesetzen orientiere, also im Steuerrecht dem Gesetzgeber ein besonders schutzwürdiges Vertrauen entgegenbringe. [1]
Das kann jedoch nicht nur für das Steuerrecht und das Leistungsgewährungsrecht gelten. Auch auf anderen Rechtsgebieten richtet der Staatsbürger seine Handlungen nach den geltenden Gesetzen aus. Er tut es insbesondere dann, wenn er selbst durch seine Handlungen auf den Eintritt der gesetzlich bestimmten Rechtsfolgen Einfluß nehmen kann. Das ist auch bei den Verjährungsvorschriften der Fall, die für den Staatsbürger erhebliche Rechtsfolgen letztlich an Straftaten knüpfen: Der Staatsbürger braucht mit einer Strafverfolgung wegen ihm zur Last zu legender Straftaten nur so lange zu rechnen, bis für diese Taten die Verfolgungsverjährung eingetreten ist. Sofern er überhaupt etwas von dem ihn möglicherweise treffenden Verdacht ahnt, wird er also ihm günstige Beweismittel bis zum Ablauf dieser Frist sammeln und aufheben. Grundsätzlich wird er daher seine Handlungen auch an den jeweils geltenden Verjährungsvorschriften ausrichten. Die vom BVerfG aufgestellten, wegen des gerade zu entscheidenden Falls auf das Steuerrecht bezogenen Grundsätze, können folglich auch auf andere Gesetze angewandt werden, die Rechtsfolgen statuieren, auf deren Eintritt der Bürger Einfluß nehmen kann, insbesondere also auch auf die strafrechtlichen Verjährungsvorschriften. [2]

Danach wäre auch die gesetzliche Verlängerung von Strafverfolgungsfristen früher begangener Delikte wegen Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip grundsätzlich verfassungswidrig, da sie, wie dargelegt, nur durch ein rück-

---

1) Vgl. BVerfGE 13, 261/271

2) Auf die entscheidende Bedeutung der zit. BVerfGE 13, 261 ff. weit über das Abgabengebiet hinaus weist auch Haver hin. (aaO in BB 1962, S. 91)

wirkendes belastendes Gesetz erfolgen könnte. Zu untersuchen bleibt jedoch, ob ein Vertrauensschutz hier deshalb nicht infrage kommen kann, weil ein Vertrauen auf die bisherige Rechtslage nicht gerechfertigt wäre, insbesondere also, ob eine der vom BVerfG genannten Ausnahmen von der Grundregel hier eingreift.

Es wäre also zunächst zu fragen, ob der Bürger "nach der rechtlichen Situation in dem Zeitpunkt, auf den der Eintritt der Rechtsfolge vom Gesetz zurückbezogen wird, mit dieser Regelung rechnen mußte". [1] Der Zeitpunkt, auf den die Verlängerungsgesetze ihre Rechtsfolgen zurückbeziehen, ist der der jeweiligen Straftat. Die rechtliche Situation in diesem Zeitpunkt wird durch die in ihm geltenden Gesetze bestimmt, von denen hier insbesondere die §§ 67 ff. StGB zu nennen sind. Nach dieser rechtlichen Situation muß jeder Täter oder einer Straftat Verdächtige damit rechnen, für die Dauer der in § 67 StGB bestimmten Strafverfolgungsfristen durch die gerichtliche Strafverfolgung bedroht zu werden. Er muß ferner damit rechnen, daß ihn bis zum Ablauf dieser Verfolgungsfristen eine Fristunterbrechung durch richterliche Handlung gemäß § 68 StGB, also eine beträchtliche Fristverlängerung treffen kann, die gegebenenfalls - jeweils innerhalb der geltenden Frist - mehrfach durch erneute richterliche Handlung wiederholt werden kann. [2]

Dabei kommt es nicht darauf an, ob er nur mit einer richterlichen oder auch mit einer gesetzlichen Fristverlängerung rechnen muß; entscheidend ist allein, daß er, solange die alte Frist läuft, überhaupt eine Verlängerung zu erwarten hat. Erst nach Ablauf der nach biserigem Recht geltenden Frist kann er, wenn keine Fristunterbrechung eingetreten ist, sicher sein, nicht mehr verfolgt zu werden, braucht er also etwaige Beweismittel für seine Unschuld oder sonstige ihm günstige Umstände nicht mehr aufzuheben oder sicherzustellen.

---

1) BVerfGE 13, 261/272 Ziff. 2 a)

2) Auf die Parallelität der Verjährungsunterbrechung gem. §§ 68 und 69 StGB zu einer gesetzlichen Verlängerung von Verjährungsfristen weist - in anderem Zusammenhang - auch das Bundesverfassungsgericht hin (Vgl. BVerfGE 1, 418/423).

VI. Differenzierendes Ergebnis

Daraus folgt: Ein Gesetz, durch welches Strafverfolgungsfristen nur für solche vergangene Delikte verlängert werden, die im Zeitpunkt seines Erlasses nach bisherigem Recht noch nicht verjährt sind, verstößt nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip, denn die von ihm betroffenen Straftäter oder Verdächtigen müssen entsprechend § 68 StGB nach wie vor mit einer solchen Verlängerung rechnen. Ihr Vertrauen auf das Fortbestehen der bisherigen Rechtslage wäre daher nicht gerechtfertigt.

Anders verhält es sich dagegen bei einem Gesetz, durch welches Strafverfolgungsfristen auch für solche Delikte verlängert werden, die im Zeitpunkt seines Erlasses bereits verjährt sind. Die Täter oder Verdächtigen dieser Straftaten brauchen nämlich wegen der bereits eingetretenen Strafverfolgungsverjährung nicht mehr mit Strafverfolgung und damit auch nicht mehr mit einer gesetzlichen Fristverlängerung zu rechnen. Ein solches Gesetz verstieße daher insoweit gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit.

Zu prüfen bleibt aber, ob andere obere Verfassungsprinzipien diesen Verstoß gegen die Rechtssicherheit rechtfertigen. Die unter 2 b) c) vom BVerfG aufgezeigten Möglichkeiten [1] kommen hier nicht in Betracht. Möglich wäre aber, daß "zwingende Gründe des gemeinen Wohls, die dem Gebot der Rechtssicherheit übergeordnet sind, die Rückwirkung rechtfertigen." [2] Als "Grund des gemeinen Wohls" käme hier allenfalls der Grundsatz der materiellen Gerechtigkeit in Betracht, der es unter Umständen erfordern könnte, besonders krasse oder der Gemeinschaft schädliche Straftaten auch noch nach eingetretener Verjährung der richterlichen Sühne zu unterwerfen. Zieht man jedoch in Rechnung, daß für solche Kapitalverbrechen die geltende Verjährungsfrist ohnehin 20 Jahre beträgt, so wird klar, daß die in der unterbleibenden Bestrafung liegende materielle Ungerechtigkeit nicht einen solchen Grad erreichen kann, daß eine Durchbrechung des Rechtssicherheitsprinzips gerechtfertigt wäre.

---

1) BVerfG 13, 261/272
2) BVerfG 13, 261/272 Ziff. 2 d)

Ein Gesetz, durch welches Strafverfolgungsfristen auch für solche vergangene Straftaten rückwirkend verlängert werden, die zur Zeit seines Erlasses nach bisherigem Recht bereits verjährt sind, verstieße daher insoweit gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und wäre unzulässig, d.h. nichtig. 1)

Zugleich ergibt sich damit eine Auslegungsregel für solche Gesetze, die sich nicht ausdrücklich auf vergangene Delikte beschränken, sondern ganz allgemein die bisher geltenden Strafverfolgungsfristen, etwa durch Änderung des § 67 StGB, verlängern. Wie im 2. Kapitel unter III dargelegt, beziehen auch sie sich als verfahrensrechtliche Vorschriften - außer auf alle künftigen - grundsätzlich auf vergangene Delikte. Dieser Grundsatz erfährt nun dadurch eine Einschränkung, daß - wie oben nachgewiesen - eine bereits eingetretene Verjährung nach dem Rechtsstaatsprinzip auch durch ein Gesetz nicht wieder aufgehoben werden darf. Daraus folgt:
Ein Gesetz, durch welches Strafverfolgungsfristen allgemein verlängert werden, kann sich nach dem Rechtsstaatsprinzip außer auf alle künftigen nur auf solche vergangene Delikte beziehen, die nach bisherigem Recht noch nicht verjährt sind. Alle früheren Straftaten bleiben von ihm dagegen unberührt.

---

1) Daß auch das BVerfG im Ergebnis die Auffassung vertritt, ein Gesetz, welches "eine abgeschlossene Verfolgungsverjährung annulliert," verstoße "gegen den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit", kann man wohl BVerfGE 15, 105/111 f. entnehmen, wenngleich diese These dort nicht weiter begründet wird.

5. Kapitel: Die Ausprägungen des Gewaltenteilungsgrundsatzes in Art. 19 I GG

I. Grundlagen und Folgen des Gewaltenteilungsprinzips

A. Heutige Bedeutung der Gewaltenteilung nach dem GG

Schon im vorigen Kapitel wurde auf den Gewaltenteilungsgrundsatz als Bestandteil des Rechtsstaats hingewiesen. Diese Prinzip wurde beschreibend begründet von Locke [1], der es in dem Gleichgewicht von Monarch und Ständen nach der englischen Revolution von 1688 verwirklicht sah; es wurde aufgegriffen und verfeinert durch Montesquieu [2], der es zur politischen Forderung gegenüber dem absolutistischen Königtum erhob. Nach seinen Vorstellungen sollte die Staatsgewalt durch verschiedene selbständige Machtträger ausgeübt werden, nämlich durch den Monarchen als Inhaber der Regierungsgewalt, durch die Stände bzw. das Volk als Gesetzgeber und durch den in seinem Eigengewicht noch recht unbedeutenden Richterstand. Es handelte sich also um reale, vorverfassungsmäßige Kräfte, die die verschiedenen Funktionen der Staatsmacht ausübten. [3] In dieser Form fand das Gewaltenteilungsschema später Eingang in die meisten europäischen Verfassungen. Insbesondere bestimmte es die Machtkonstellation in den Monarchien des europäischen Kontinents im 19. Jahrhundert, in Deutschland bis zum Ende des 1. Weltkrieges [4]. Die Auflösung der Monarchie hatte zwar formell keinen Einfluß auf den Gewaltenteilungsgrundsatz. Er wurde vielmehr auch in die Republikanische Weimarer Reichsverfassung übernommen. An die Stelle der originären politischen Potenz des Monarchen tritt jetzt aber eine Regierungsgewalt, die der Legislative verantwortlich und von ihr abhängig ist. Damit wird aus der Teilung und Ausbalancierung der Gewalten eine "bloße Funktionenunterscheidung, ... ein technisches Mittel der Verfassungsorganisation." [5]

---

1) John Locke: Two Treatises of Civil Goverment, zuerst 1690; Dt. Übers. aaO
2) Charles de Montesquieu: De l'Esprit des Lois", zuerst 1748; Dt. Übers. aaO
3) Darauf weisen insbes. Werner Weber: Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem, aaO S. 253 f. und Menger: Das Gesetz als Norm und Maßnahme, aaO S. 25, hin.
4) Vgl. W. Weber aaO S. 254
5) So Menger: Das Gesetz als Norm und Maßnahme, aaO S. 26

Aufgrund der furchtbaren Erfahrungen mit der Konzentration der Staatsgewalt während der nationalsozialistischen Ära wurde das Gewaltenteilungsprinzip ausdrücklich im Grundgesetz aufgenommen. Nach Art. 20 II, 2 GG wird die Staatsgewalt "durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt." Das oben gekennzeichnete Problem der Weimarer Verfassung, daß nämlich hinter den verfassungsmäßigen Gewalten keine originären politischen Potenzen stehen, besteht freilich auch heute [1]. Mit ihm hat sich besonders eingehend Werner Weber [2] befaßt. Er kommt dabei zu dem Ergebnis[3], daß die Gewaltenteilung auch heute ihren Sinn noch nicht verloren habe, wenn sie auch nicht so wirksam werde, wie vom Verfassungsgeber angestrebt, weil es an einer eigenständigen Exekutivgewalt fehle, die der Legislative gegenübergestellt sei, und weil die tatsächlichen Gewalten ganz anders als in der herkömmlichen Dreiteilung, nämlich in politische Gruppen, in Bund und Länder, in Staat und Gemeinden gegliedert seien. Auch unter Berücksichtigungen dieser Kritik, die sich im übrigen in erster Linie an die Adresse der Politiker richtet, muß der Gewaltenteilungsgrundsatz als im Grundgesetz verankerter Verfassungsrechtssatz berücksichtigt werden. Man wird sich bei seiner Anwendung allerdings besonders den durch ihn erwünschten Zweck, nämlich Sicherung gegen staatliche Machtkonzentration und damit Machtmißbrauch, vor Augen zu halten und weniger auf die formell-strikte Abgrenzung der Gewalten zu achten haben.

Die Gewaltenteilung, wie sie das Grundgesetz fordert, bedingt einmal die Existenz verschiedener selbständiger staatlicher Organe der Legislative, Exekutive und Judikative und zum anderen die theoretische Abgrenzung der staatlichen Machtbefugnisse. [4] Diese Abgrenzung läßt sich allerdings kaum mit absuluter Schärfe durchführen. In der Theorie ist zwar die Legislative für den Erlaß von Gesetzen, die Exekutive für ihre Vollziehung und die Judikative für den Erlaß von streitentscheidenden Hoheitsakten zuständig. Wie aber lassen sich Gesetz, Vollzugsakt und Richterspruch scharf voneinander abgrenzen?

---

1) In Frankreich hat diese Aushöhlung der Gewalten inzwischen praktisch zu einer Abschaffung der Gewaltenteilung geführt. Vgl. die bei Hans Schneider: Über Einzelfallgesetze, aaO S. 172 f. aufgeführten zahlreichen Durchbrechungen durch den französischen Gesetzgeber seit der Jahrhundertwende.

2) In "Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem" aaO S. 253 ff., vgl. auch dens. in "Spannungen und Kräfte ..." aaO S. 44

3) Vgl.: Die Teilung der Gewalten .... aaO S. 268 - 270

4) Peter Schneider, aaO in AöR 82, 1 f., spricht von "Gewaltenteilung in funktioneller (objektiver) und personeller (subjektiver) Hinsicht."

Als erstes Hindernis stellt sich hier schon die Mehrdeutigkeit des Begriffes "Gesetz" entgegen. [1] Einmal kann man darunter nämlich jeden nach dem verfassungsmäßig vorgeschriebenen Verfahren zustandegekommenen Beschluß der gesetzgebenden Körperschaft verstehen. [2] Eine solche Definition wäre jedoch für unseren Zweck inhaltslos, denn sie würde nichts über die Zuständigkeiten der verschiedenen Staatsorgane aussagen: Die Legislative könnte nämlich, wenn sie sich nur an die verfassungsmäßig vorgeschriebenen Formen hielte, gar nichts anderes als G e s e t z e erlassen. Maßgebend für die Frage, welche Staatsfunktionen nach dem Gewaltenteilungsgrundsatz die Legislative auszuüben hat, kann daher nicht dieser formelle sondern nur ein materieller Gesetzesbegriff sein.

Gemeinhin versteht man unter "Gesetz im materiellen Sinne" einen allgemeine Rechtssatz, eine "generelle, für eine unbestimmte Vielheit von Anwendungsfällen geltende Norm". [3] "Das System der sogenannten Teilung der Gewalten ... ist nur so lange sinnvoll, als unter dem Gesetz eine generelle Norm verstanden wird." [4] Verwaltungsakt und Richterspruch - untereinander wiederum durch besondere Merkmale, die hier jedoch außer Acht bleiben sollen, abgegrenzt - sind dagegen durch ihren Bezug auf bestimmte Einzelfälle gekennzeichnet. [5] Stellt die Legislative also grundsätzlich abstrakte Normen zur Regelung einer Vielzahl im einzelnen noch unbestimmter Fälle auf, so beschränken sich Exekutive und Judikative auf die Gestaltung bzw. Entscheidung konkreter Einzelfälle.

---

1) Darauf weist schon C. Schmitt in seiner "Verfassungslehre" aaO S. 138 ff. hin.
2) Vgl. C. Schmitt, Verfassungslehre, aaO S. 143 u. 151
3) So Maunz, Dt. Staatsrecht, 13. Aufl. S. 63; ähnl. H.J. Wolff, Verwaltungsrecht I, 5. Aufl. S. 95; Imboden: Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung, aaO S. 9 und unter Berufung auf die franz. Lehre in VVdStRL 18, 113/119; Jesch aaO S. 13 f. mit weiteren Verweisungen. Früher schon Kelsen in Kant-Festchr. aaO S. 217 und 219
4) So ausdrücklich C. Schmitt: Verfassungslehre, aaO S. 151
5) Vgl. Imboden: Das Gesetz ..., aaO S. 7; Kelsen aaO S. 217; Jesch aaO S. 24

B. Gewaltenteilung und rückwirkende Gesetze

Aus dieser Gegenüberstellung der Gliederung der staatlichen Organe einerseits und der staatlichen Funktionen andererseits wird deutlich, daß der Gewaltenteilungsgrundsatz nicht nur ein abstraktes Organisationschema für den Staat darstellt, sondern daß er Bedeutung auch für die verfassungsrechtliche Prüfung staatlicher Hoheitsakte hat. Und zwar gibt er den Maßstab an, nach dem zu beurteilen ist, ob der von einer der drei Gewalten erlassene Hoheitsakt auch den Voraussetzungen genügt, die erfüllt sein müssen, damit eben diese Staatsgewalt den Hoheitsakt erlassen darf. Mit anderen Worten: Am Gewaltenteilungsgrundsatz kann z.B. geprüft werden, ob ein Richterspruch auch den Voraussetzungen genügt, die für richterliche Hoheitsakte gelten, beispielsweise ob er einen streitentscheidenden und nicht einen gestaltenden [1] Akt darstellt.

Für unser Thema ergibt sich daraus die Frage, ob die hier auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu untersuchenden rückwirkenden Gesetze auch die Merkmale aufweisen, die Gesetze nach dem Gewaltenteilungsprinzip aufweisen müssen, ob es sich bei ihnen also um Gesetze im materiellen Sinne handelt.

Ein Gesetz im materiellen Sinne ist, wie oben dargelegt, ein allgemeiner, für eine unbestimmte Vielheit von Anwendungsfällen geltender Rechtssatz. Hält man sich vor Augen, daß sich ein rückwirkendes Gesetz - soweit es zurückwirkt - auf vergangene, also feststehende Sachverhalte bezieht, so wird seine Problematik vom Standpunkt der Gewaltenteilung aus deutlich. Kann man noch von einer unbestimmten Vielheit von Anwendungsfällen sprechen, wenn doch ihre Zahl, soweit sie sich aus vergangenen Sachverhalten herleitet, schon bei Gesetzeserlaß festliegt? Was ist überhaupt unter bestimmter Vielheit von Anwendungsfällen zu verstehen? Kommt es auf die praktische Zahl der Anwendungsfälle eines Gesetzes an? Es ergibt sich also ein großer Komplex von Fragen, die aus dem Gewaltenteilungsprinzip zu beantworten sind.

---

1) Daß auch Richtersprüche in der Verfassungswirklichkeit manchmal rechtsgestaltende Funktion haben, kann hier außer Betracht bleiben, da es sich nur um ein theoretisches Beispiel handelt.

C. Konkretisierungen des Gewaltenteilungsprinzips

Das Gewaltenteilungsprinzip im Grundgesetz stellt nun allerdings kein lückenlos durchgeführtes, theoretisch klar umrissenes Schema, kein immer und unter allen Umständen einzuhaltendes System dar, nach dem sämtliche staatlichen Organe und Funktionen genau gegliedert wären und dessen Überschreitung zugleich eine Verfassungsverletzung bedeuten würde. [1] Es handelt sich vielmehr nur um ein tragendes Organisationsprinzip, das im Grundgesetz nirgends rein verwirklicht ist. [2] Will man ihm Kriterien für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit staatlicher Hoheitsakte entnehmen, so bedarf es zuvor seiner Konkretisierung anhand des Grundgesetzes.

Art. 20 III GG, die Vorschrift, die den Gewaltenteilungsgrundsatz als Verfassungsbestandsteil konstituiert, leistet hier wegen seiner Allgemeinheit allein noch keine Hilfe. Man könnte sich zwar auf den Standpunkt stellen, jedes Gesetz, das kein allgemeiner Rechtssatz im oben beschriebenen Sinne sei - wobei die genaue Abgrenzung des allgemeinen Rechtssatzes auch noch vorgenommen werden müßte - sei eben wegen Verstoßes gegen das Gewaltenteilungsprinzip verfassungswidrig, es sei denn, es läge eine ausdrücklich im GG vorgesehene Ausnahme vor. Diese Ansicht wird auch tatäschlich im Schrifttum vertreten. [3] Sie verkennt aber, daß hinter dem Gewaltenteilungsprinzip liegende Ziel: Bei möglichst reibungslosem und wirkungsvollem Ablauf der Staatsaufgaben eine Zusammenballung und damit einen Mißbrauch der Staatsmacht zu verhindern. [4] Dies kann nicht durch scharfe funktionelle Trennung der drei Staatsgewalten, sondern nur durch eine ausgewogene Verteilung ihrer Gewichte und gegenseitige Kontrolle und Begrenzung erreicht werden. [5] Wollte man der Legislative nur die ausdrücklich im GG vorgesehenen Ausnahmen vom Grundsatz der Allgemeinheit der Gesetze zubilligen, so würde man damit nicht nur ein Übergewicht der beiden anderen Gewalten verursachen, sondern die Staatsgewalt ansich sehr schwerfällig werden lassen. Man

---

1) Mit Recht weist Menger, aaO S. 27, daher darauf hin, daß eine solche "klare Funktionentrennung zwischen Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung dem Grundgesetz fremd ist.

2) Vgl. insbes. BVerfGE 3, 225/247

3) z.B. von Eckhardt-Hillebrecht, aaO S. 49

4) Ebenso Menger: Das Gesetz als Norm und Maßnahme, aaO S. 25 unter Berufu auf Locke und Montesquieu. Ähnl. Peter Schneider aaO in AöR 82, 1/2. Imb den sieht das tragende Motiv des Gewaltenteilungsdogmas "vor allem im tief verwurzelten Mißtrauen gegen die Macht und die Übermacht der vollziehend Gewalt, der Regierung" (in: Das Gesetz ... , aaO S. 7 unter Berufung auf C.J. Friedrich und R. Thoma)

5) Ebenso vor allem: BVerfGE 9, 268/279 f.; vgl. auch BverfGE 3, 225/247; 7, 18

denke nur an die Notwendigkeit, bestimmte nach bisherigem Recht zwar rechtmäßig aber unbillig geregelte Einzelfälle anders zu regeln. Die Verwaltung wäre wegen ihrer Bindung an das Gesetz dazu außerstande. Wäre auch die Legislative nach einemfalsch verstandenen Gewaltenteilungsprinzip daran gehindert, so gäbe es keine Lösung.[1]

Daraus erhellt, daß der Gewaltenteilungsgrundsatz, will man nach ihm die Verfassungsmäßigkeit oder -widrigkeit eines Gesetzes beurteilen, zunächst einer Konkretisierung durch andere Verfassungsnormen bedarf. Und zwar kommen hier diejenigen Verfassungsnormen in Betracht, die den im Gewaltenteilungsprinzip enthaltenen[2] Satz von der Allgemeinheit der Gesetze konkretisieren. Um sie zu ermitteln, muß man sich zunächst wieder die hinter diesem Satz stehende verfassungsrechtliche Zielsetzung vergegenwärtigen: Verhinderung eines Mißbrauchs der Staatsmacht, also Schutz des einzelnen Bürgers vor Ungerechtigkeit und Willkür.[3] Durch den im Gewaltenteilungsprinzip liegenden Satz von der Allgemeinheit der Gesetze, der untrennbar mit dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verbunden ist, soll die gleiche Behandlung aller Bürger sichergestellt werden. "Die Gleichheit vor dem Gesetz ist dem rechtsstaatlichen Begriff des Gesetzes immanent, d.h. Gesetz ist nur das, was in sich selbst der Möglichkeit nach eine Gleichheit enthält, also eine generelle Norm."[4] Gerechtigkeitsgebot und Willkürverbot, Bestandteile des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes, liegen also auch dem Gewaltenteilungsprinzip zugrunde. Was liegt da näher, als den Gleichheitssatz, dessen Bdeutung ja über die eines Grundrechtes weit hinausgeht, auch zur Konkretisierung des Satzes von der Allgemeinheit der Gesetze heranzuziehen:[5] Immer dann, wenn eine Durchbrechung des Satzes von der

---

1) Dementsprechend führt das BVerfG aus:" Selbst eine gewisse Gewichtsverlagerung auf Kosten der Exekutive zugunsten des Parlaments ist in der parlamentarischen Demokratie unbedenklich. Erst wenn zugunsten des Parlaments ein Einbruch in den Kernbereich der Exekutive erfolgt, ist das Gewaltenteilungsprinzip verletzt." (BVerfGE 9, 268/280).

2) Vgl. die historischen Nachweise der Bindung von Gewaltenteilung und Allgemeinheit der Gesetze im Rechtsstaat bei C. Schmitt, Verfassungslehre, aaO S. 140 f.

3) Vgl. S. 92 Anm. 2)

4) So C. Schmitt, Verfassungslehre, aaO S. 154

5) Ebenso Ipsen: Gleichheit, aaO S. 165 f. u. H.J. Rinck aaO in JöR Bd. 10 n. F.S. 269/285 f. unter Berufung auf: BVerfGE 1,418/427 f.; 8,332/ L.S. 5,361; 10,89/107 f. 10,234. Früher schon ganz eindeutig C. Schmitt: Unabhängigkeit des Richters, aaO S. 20-24; und etwas enger Leibholz: Die Gleichheit vor dem Gesetz, aaO S. 191 f, 222.

Allgemeinheit der Gesetze so unbillig oder willkürlich ist, daß Art. 3 GG angetastet werden würde, muß sie verfassungswidrig sein. [1)]

Art. 3 GG gibt allerdings einerseits nur die äußerste Grenze an, bis zu der eine Abweichung vom Prinzip der Allgemeinheit der Gesetze noch verfassungsmäßig ist, und geht andererseits über diesen Grundsatz noch hinaus, indem er nämlich auch Gesetze, die materielle Rechtssätze im oben genannten Sinne sind, soweit sie willkürliche Gleichheiten oder Ungleichheiten enthalten, für verfassungswidrig erklärt. Der allgemeine Gleichheitssatz und das Prinzip der Allgemeinheit der Gesetze haben zwar die gleiche Zielrichtung, weichen aber in Verfolgung dieser Zielrichtung oft wesentlich voneinander ab.
Eine besondere Schwierigkeit, die Art. 3 GG als Prüfungsmaßstab anhaftet, liegt ferner darin, daß die Grenzen, die er dem Gesetzgeber zieht, oft nicht mit absoluter Zuverlässigkeit bestimmt werden können, weil das Willkürverbot allzu scharfe Anforderungen an die Urteilskraft des Richters stellt.
Wann ist der für die Sonderbehandlung eines Staatsbürgers durch ein Einzelfallgesetz angeführte Grund noch "vernünftig, aus der Natur der Sache sich ergebend oder sonstwie sachlich einleuchtend"[2)], wann muß "für eine am Gerechtigkeitsgedanken orientierte Betrachtungsweise die Regelung als willkürlich bezeichnet werden"? [3) 4)]

Um eine besonders wichtige und für den Staatsbürger einschneidende Gruppe von Gesetzen, nämlich die grundrechtseinschränkenden Gesetze, von dieser Streitfrage möglichst freizuhalten, hat das GG in Art. 19 I, 1 ausdrücklich die Forderung aufgestellt, daß sie immer "allgemein und nicht nur für den Einzelfall" gelten müssen. Es erhebt damit den Satz von der Allgemeinheit der Gesetze für dieses wichtige Teilgebiet zu absoluter, verfassungsrechtlicher Gültigkeit. Auf Stimmen, die auch in ihm nichts weiter als eine ausdrückliche Wiederholung dessen sehen, was allgemein schon im Gleichheitssatz gesagt wurde, wird unten noch einzugehen sein.

---

1) Ebenso Wernicke in B.K. Erl. II 1 c) zu Art. 19 GG.
2) So die Formulierung des BVerfG in NjW 1964, 1411 im Anschluß an seine st. Rspr.
3) s. oben Anm. 2)
4) Die schärfste Kritik an der "mangelnden Bestimmtheit des allgemeinen Gleichheitssatzes", äußert Fuß aaO in JZ 1959, 329 ff/335;
Vgl. auch unten

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich somit folgender Weg, wie das Gewaltenteilungsprinzip für unsere Frage nutzbar gemacht werden kann. Es ist zunächst zu prüfen, ob die fraglichen Verlängerungsgesetze mit der Spezialnorm des Art. 19 I, 1 GG vereinbar sind. Ist das der Fall, so bleibt weiterhin ihre Vereinbarkeit mit Art. 3 GG zu untersuchen. [1] Dagegen soll hier davon abgesehen werden, ohne Zuhilfenahme konkretisierender Verfassungsnormen unmittelbar Rechtsfolgen aus dem Gewaltenteilungsprinzip zu entnehmen. Insbesondere wird darauf verzichtet, die zu untersuchenden Gesetze auf ihre Rechtsnatur als "Maßnahmegesetze" zu prüfen und daraus Rückschlüsse auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu ziehen. Der Begriff des "Maßnahmegesetzes", wie er von Forsthoff [2] für bloße zweckverwirklichende, situationsgebundene, nicht aber im Dienste der Gerechtigkeit ordnende Gesetze entwickelt wurde, muß spätestens seit der umfassenden Untersuchung des Forsthoff-Schülers Zeidler [3] zwar als politisch und soziologisch wesentlich, nicht aber als juristisch relevant bezeichnet werden und leistet daher bei der verfassungsrechtlichen Prüfung keine Dienste.

---

1) Dieses Verhältnis von Art. 3 zu Art. 19 I, 1 GG erscheint - wenn auch nur oberflächlich - schon bei Herbert Krüger, aaO in DVBl 1950, 625/626. Wie hier Ipsen, Gleichheit, aaO S. 165 f.; vgl. auch Wernicke in B.K. Erl. II 1 c zu Art. 19 GG.

2) Forsthoffs über Maßnahmegesetze, aaO S. 221 ff./226, anknüpfend an C. Schmitt, Verfassungslehre, aaO S. 138 ff. Ihm folgend und seine Lehre weiterführend insbes. Menger aaO in VVDStRL 15, 3 ff./7f.

3) W. Zeidlers Maßnahmegesetz und "klassisches" Gesetz, aaO insbes. S. 58 ff., 171 ff., 202 f. 209 f. Die rechtliche Relevanz des Maßnahmegesetzbegriffes vorher schon ablehnend Wehrhahn aaO VVDStRL 15, 35 ff. 41, 44 f., 49 f. 60 f.; und M.-D. Rd.-Nr. 100 zu Art. 20 GG. Vgl. ferner die skeptischen Stimmen bei der Aussprache zu den Vorträgen von Menger und Wehrhahn auf der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer am 11.10.56 (VVDStRL 15, 66 ff.), Nachweise im einzelnen bei Zeidler aaO S. 51 ff.

II. Art. 19 I, 1 GG als Kriterium für die Verfassungsmäßigkeit der Verlängerungsgesetze

A. Der Anwendungsbereich des Art. 19 I, 1 GG

Art. 19 I, 1 GG stellt bestimmte Erfordernisse für solche Gesetze auf, durch die oder aufgrund deren ein Grundrecht nach dem Grundgesetz eingeschränkt werden kann. Das führt zu der Frage, wann denn überhaupt ein Grundrecht "nach diesem Grundgesetz" eingeschränkt wird.

Nach Ansicht des überwiegenden Teils der Lehre [1] ist die gesetzliche Einschränkung oder - weitergefaßt - Begrenzung von Grundrechten auf zweierlei Weise möglich: einmal durch Gesetze, die lediglich vom Grundgesetz vorgegebene Grenzen des Grundrechts ausfüllen, zum anderen durch Gesetze, die aufgrund eines besonderen Gesetzesvorbehalts den ursprünglich gewährten Grundrechtsbereich einschränken. [2] Diese Unterscheidung beruht auf der Auffassung, daß das Grundgesetz selbst die Grundrechte nicht schrankenlos gewährt, sondern sie von vornherein - insbesondere durch das Sozialstaatsprinzip - begrenzt hat. Diese "immanenten", jedem Grundrecht von vornherein innewohnenden Begrenzungen, die in Art. 2 I GG allgemein als Rechte anderer, verfassungsmäßige Ordnung und Sittengesetz gekennzeichnet sind, bedürfen vielfach noch der konkreten Ausgestaltung, der Interpretation durch das Gesetz. Es liegt auf der Hand, daß eine solche Interpretation und Konkretisierung der Grenzen eines Grundrechts nicht eigentlich in dieses Grundrecht eingreifen kann. Jedenfalls läge dann schon ein Verstoß gegen den betreffenden Grundrechtsartikel vor, ohne daß es noch der Berufung auf Art. 19 I GG bedürfte. Die echte Einschränkung eines Grundrechts ist dagegen - wie sich auch aus Art. 19 I, 1 GG ausdrücklich ergibt - nur zulässig, wenn das Grundrecht mit einem entsprechenden Gesetzesvorbehalt versehen ist.

---

1) Vgl. insbes. Maunz, Dt. Staatsrecht, 13. Aufl. S. 99 f.; v. M.-K. Anm. III 1 c zu Art. 19 GG; Hamann, Anm. B 2 a) und b) zu Art. 19 GG; ausführlich früher schon Knüllig (Kieler Diss. 1954) aaO S. 41 ff./55, 60

2) Gegen diese Differenzierung als einziger, soweit ersichtlich, Häberle, aaO S. 56, 222 ff., der auch die Einschränkungen der Grundrechte aufgrund spezieller Gesetzesvorbehalte als Konkretisierung immanenter Grundrechtsgrenzen bezeichnet. Jedes Grundrecht sei von vornherein nur mit den Begrenzungen durch die Gesetze gewährt.

Folgt man dieser Differenzierung, so liegt es nahe, Art. 19 I, 1 GG, der sich nach seinem Wortlaut ja auf Grundrechtseinschränkungen aufgrund ausdrücklichen Gesetzesvorbehalts bezieht, auch nur auf diese, nicht aber auf Gesetze anzuwenden, die lediglich immanente Grundrechtsschranken interpretieren. [1] Für eine weitere Auslegung spricht allerdings ein praktischer Grund. Art. 19, geschaffen aufgrund der schlechten Erfahrungen, die man mit der Wirksamkeit der Grundrechte der Weimarer Zeit gemacht hatte, soll in erster Linie der Sicherung des Grundrechtsteils gegenüber dem Gesetzgeber dienen. Eine Aushöhlung von Grundrechten ist aber erfahrungsgemäß ebenso durch Gesetze möglich, die ihre Grenzen interpretieren, als durch solche, die sie aufgrund eines speziellen Gesetzesvorbehalts einschränken. Aus diesem Grunde wollte Herbert Krüger [2] Art. 19 I u. II GG auch auf Gesetze anwenden, die Grundrechte aufgrund des generellen Gesetzesvorbehalts des Art. 2 I GG begrenzen, also praktisch auch auf inhaltsbestimmende Gesetze. [3]

Dieser rechtspolitisch zwar verständlichen Forderung kann jedoch aus folgendem Grunde nicht gefolgt werden: Selbst wenn der Wortlaut des Art. 19 I, 1 GG die weite Auslegung nicht völlig ausschließt, vor allem, wenn man die Inhaltsbestimmung als Beschränkung aufgrund eines generellen Gesetzesvorbehalts auffaßt, so würde sie doch den Anwendungsbereich dieser Verfassungsnorm unerträglich erweitern. Denn die immanenten Grundrechtsschranken, speziell die in Art. 2 I GG genannten "Rechte anderer", die "verfassungsmäßige Ordnung" und das "Sittengesetz" werden beinahe durch jedes Gesetz konkretisiert und weiter geformt. Der spezifische Sinn des Art. 19 - Sicherung der Grundrechte - würde damit verwässert und ginge verloren. Aus diesem Grunde soll auch hier Art. 19 GG allein auf Grundrechtsbeschränkungen aufgrund speziellen Gesetzesvorbehalts angewandt werden.

---

1) So die h.L.; vgl. Maunz, Dt. Staatsrecht, 13. Aufl. S. 100, 118 unter Berufung auf BVerfG in NJW 1961, 2011/2015; v.M.-K. Anm. III, 1 c zu Art. 19; Giese-Schunck Anm. II 1 zu Art. 19 GG.

2) aaO in DVBl 1950, 625/626

3) So ausdrücklich Hamann, Anm. B 3 zu Art. 19 GG; Häberle aaO S. 222 ff. müßte aufgrund seiner oben zit. Anschauung zu dem gleichen Ergebnis kommen.

B. Einschränkung des Grundrechts der "Freiheit der Person" (Art. 2 II, 2 GG) durch die Verlängerungsgesetze

Ein Gesetz, durch welches unter bestimmten Voraussetzungen Strafverfolgungsfristen verlängert werden, könnte zu einer Einschränkung des Grundrechts der "Freiheit der Person" führen. Nach herrschender Ansicht [1] ist unter "Freiheit der Person" i.S. von Art. 2 II, 2 GG die "körperliche Bewegungsfreiheit" zu verstehen. Eine andere Meinung faßt den Begriff weiter und sieht in ihm "Freiheit von jeglichem staatlichen Zwang" [2]. Diese Streitfrage braucht jedoch hier nicht entschieden zu werden, wenn sich herausstellen sollte, daß die zu überprüfenden Gesetze bereits zu einer Einschränkung der "körperlichen Bewegungsfreiheit" führen.

Denkbar wäre eine solche Einschränkung in zweierlei Weise:
Einmal bewirkt eine Verlängerung der Verjährungsfristen für bestimmte Straftaten, daß dieser Taten Verdächtige bei Vorliegen der sonstigen verfahrensrechtlichen Voraussetzungen noch zu einem Zeitpunkt in Untersuchungshaft genommen werden können (§§ 112 ff. STPO), zu dem die Taten nach dem bisherigen Recht nicht mehr verfolgbar i.S. von § 152 II STPO waren. Sie ermöglicht also eine Einschränkung der körperlichen Bewegungsfreiheit zu einer Zeit, zu der dies nach früherem Recht nicht mehr möglich gewesen wäre. Ferner gestattet aber die gesetzliche Verlängerung von Verjährungsfristen letztlich auch die Verurteilung von überführten Tätern und damit unter Umständen die dauernde Freiheitsentziehung [3] in einem Zeitpunkt, in dem nach früherem Recht eine Verurteilung nicht mehr statthaft gewesen wäre. Auch hierin liegt wiederum eine Einschränkung der körperlichen Bewegungsfreiheit.

Dies muß aber auch für Gesetze gelten, die die Verfolgungsverjährungsfristen für solche Delikte verlängern, die nicht mit Freiheitstrafen bedroht sind (Übertretungen). Mittelbar können nämlich auch diese Vorschriften zu Einschränkungen der körperlichen Bewegungsfreiheit führen, dann nämlich, wenn ein Verdächtiger sich weigert, bei der Verhandlung zu erscheinen oder wenn

---

1) Vgl. Dürig aaO in AöR 79, 60; Kern aaO in N.-N.-S. Bd. II, S. 66 f.; M.-D. Rd.-Nr. 49 zu Art. 2 II GG; Giese-Schunck Erl. II, 6 zu Art. 2; v. M.-K. Anm. VI 2 a zu Art. 2, Stree aaO S. 156

2) Vgl. LVG Hannover in DVBl 1955, 328 f.; Wernicke in B.K. Erl. II, 2 d zu Art. 2 GG.

3) Daß die Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe eine Beschränkung der Freiheit der Person darstellt, sagt ausdrücklich jetzt auch das BVerfG

Forts. siehe S. 77

ein Verurteilter die ihm auferlegte Geldstrafe nicht zahlen kann oder will. Auch in diesen Fällen wird also mehr als die "Freiheit von jeglichem staatlichen Zwang"[1] eingeschränkt.

Wenn diese Einschränkungen auch nicht allein auf den Verjährungsvorschriften, sondern in erster Linie auf dem schon vorher geltenden, mit dem Grundgesetz übereinstimmenden materiellen und formellen Strafrecht beruhen, so bleiben jene doch unverzichtbare Voraussetzung (conditio sine qua non) für die zur Freiheitsentziehung führenden Urteile. Auch die Verlängerungsvorschriften gehören nämlich zu den Gesetzen, aufgrund deren die körperliche Bewegungsfreiheit der Verdächtigen bzw. der Täter durch richterliche oder staatsanwaltliche Akte eingeschränkt wird. [2] Es handelt sich also um Gesetze im Sinne von Art. 19 I, 1 GG, die einen Eingriff in das Grundrecht des Art. 2 II, 2 GG, die Unverletzlichkeit der Freiheit der Person, ermöglichen.

Röhl [3] verneint zwar das Vorliegen einer Grundrechtseinschränkung schon dann, wenn "gültiges Gesetz und Richterspruch vorliegen". Er beruft sich dabei auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts [4], in der es heißt: "Das Recht auf Freiheit der Person ist Kraft Gesetzes - Art. 2 II und Art. 104 I GG - durch die auf einem Gesetz beruhende in gesetzmäßigem Verfahren ergehende richterliche Entscheidung begrenzt; es ist von vornherein nur mit dieser Begrenzung gewährt." Bei den durch die allgemeinen Strafgesetze bewirkten Beschränkungen des Freiheitsrechts handele es sich daher wie Röhl meint, nur um sogenannte immanente Grundrechtsschranken [5], die nicht unter Art. 19 I GG fielen.

Forts. S. 77 3)
(BVerfGE 14, 174/186) im Anschluß an Dürig (aaO in NJW 1961, 1831) und A. Arndt (aaO in C. Schmid-Festg. S. 5/31). Ebenso Baumann (aaO in E.-Schmidt-Festschr. S. 525/531).

1) So Wernicke in B.K. Anm. II 2 d zu Art. 2 GG.
2) Im Ergebnis ebenso Baumann aaO in E.-Schmidt-Festschr. S. 525/532, der ausdrücklich darauf hinweist, "daß .... in jedem einzelnen Falle einer freiheitsbeschränkenden Maßnahme" -z.B. während des Prozesses - "der Gesetzesvorbehalt des Art. 2 II, 3 GG zu prüfen und die materielle Sperre des Art. 19 I, 1 und II GG zu beachten ist."
3) aaO in AöR 81, S. 195/211 f.
4) BVerfGE 1, 418/420
5) Ebenso mit ausführlicher Begrdg. Häberle aaO S. 56, 222 ff., ohne damit aber Art. 19 I GG auszuschließen.

Aus der zitierten Bundesverfassungsgerichtsentscheidung gibt sich jedoch für diesen letzteren Schluß kein Anhaltspunkt, denn sie bezieht sich, wie aus den weiteren Ausführungen zu entnehmen ist [1], von vornherein auf ein verfassungsmäßiges Gesetz, welches das Grundrecht begrenzt. Die Frage ob eben dieses Gesetz an dem Maßstab des Art. 19 I GG auf seine Verfassungsmäßigkeit zu prüfen ist, stellt sich somit überhaupt nicht. Im übrigen hat das Bundesverfassungsgericht erst in seiner bereits zitierten Entscheidung vom 3.7.1962 [2] ausdrücklich darauf hingewiesen, daß "auch die Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe ... eine Freiheitsbeschränkung im Sinne des Art. 104 I 1 GG" sei, wobei es den "untrennbaren Zusammenhang" dieser Verfassungsnorm "mit dem in Art. 2 II, 2 u. 3 GG geschützten Grundrecht auf Freiheit der Person" hervorhob. [3]

Läßt sich somit aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die These Röhls nicht stützen, daß eine Verurteilung aufgrund gültigen Gesetzes und Richterspruches keine Grundrechtseinschränkung im Sinne von Art. 19 I, 1 GG bedeute, so bestehen auch sachlichkeine Argumente für diese Ansicht. Es erschiene im Gegenteil unverständlich, warum der Schutz des Art. 19 I GG gerade Strafgesetzen gegenüber fortfallen sollte, die doch in der Regel besonders schwere Freiheitsbeschränkungen ermöglichen. [4]

C. Die Auslegung der Begriffe "allgemein und nicht nur für den Einzelfall" in Art. 19 I, 1 GG

Auch die Verlängerungsgesetze sind somit als grundrechtseinschränkende Gesetze im Sinne von Art. 19 I GG anzusehen, so daß geprüft werden muß, ob sie den in dieser Vorschrift aufgestellten Erfordernissen entsprechen.
Von besonderer Bedeutung dafür ist, wie die Merkmale "allgemein und nicht nur für den Einzelfall" auszulegen sind, eine Frage, die nicht allein aus dem Wortlaut, sondern vor allem aus dem Sinn des Art. 19 I, 1 GG beantwortet werden muß. Diese Vorschrift soll - wie oben dargelegt - besonders der Sicherung derjenigen Grundrechte dienen, für die das Grundgesetz selbst

---

1) BVerfGE 1, 418/420
2) BVerfGE 14, 174/187
3) Daß das BVerfG Strafgesetze als grundrechtseinschränkend i.S. von Art. 19 I 1 GG ansieht, ergibt sich auch daraus, daß es sie zu den "Eingriffsgesetzen" zählt (BVerfGE 14, 174/185).
4) Ähnl. auch Stree aaO S. 231

ausdrücklich eine Einschränkung durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes vorsieht. Damit ist zunächst einmal klargestellt, daß Art. 19 I, 1 GG nicht die Einschränkung von Grundrechten schlechthin verbietet, sondern sie lediglich an bestimmte Voraussetzungen binden will. Jedes Gesetz muß aber Rechtsfolgen an irgendwelche Tatbestände knüpfen, es muß also Voraussetzungen angeben, unter denen die Rechtsfolgen eintreten sollen. Dies gilt auch für grundrechtseinschränkende Gesetze. Daraus folgt, daß die im Gesetz angeordnete Grundrechtseinschränkung nur in den Fällen eintritt, die das Gesetz tatbestandsmäßig umschrieben hat, und damit auch nur für diejenigen Bürger, die diesen Tatbestand erfüllen. Insofern kann also ein grundrechtseinschränkendes Gesetz nicht "allgemein" im weitesten Sinne des Wortes sein, da es nicht schlechthin alle Bürger betrifft. Das Wort "allgemein" in Art. 19 I, 1 GG muß enger interpretiert werden.

1) Begriffsbeziehung auf Anwendungsfälle oder Adressaten grundrechtseinschränkender Gesetze

Dabei ergeben sich zwei Gruppen von Möglichkeiten der Interpretation. Man kann entweder darauf abstellen, in welchen Fällen ein Gesetz anwendbar ist, oder darauf, an welche Adressaten es sich richtet. Die Unterscheidung nach Anwendungsfällen soll im Anschluß an Scheerbarth[1] und Jesch[2] durch das Begriffspaar "abstrakt" und "konkret" gekennzeichnet werden, die Gliederung nach Adressaten durch die Begriffe "generell" und "individuell".

Die Untersuchung wird sich daher als erstes auf die Frage konzentrieren, ob die Worte "allgemein und nicht nur für den Einzelfall" erfordern, daß ein grundrechtseinschränkendes Gesetz im Sinne von Art. 19 I, 1 GG "abstrakt" oder "generell" oder beides zugleich sein muß. Dabei kann noch offen bleiben, wie im einzelnen die Begriffe "abstrakt" und "generelle" im Zusammenhang mit Art. 19 I, 1 GG auszulegen sind. Es mag vielmehr zunächst genügen, daß sich ein "abstraktes" Gesetz nach dem Sprachgebrauch auf eine Vielzahl von Anwendungsfällen, ein "generelles" Gesetz auf eine Vielzahl von Adressaten bezieht, während ein "konkretes" Gesetz sich auf einen oder mehrere bestimmte Anwendungsfälle bezieht und ein "individuelles" Gesetz sich an einen oder mehrere Adressaten richtet.[3]

---

1) aaO S. 22
2) aaO S. 15 m.w. Nachweisen und S. 24
3) Ebenso Scheerbarth, aaO S. 23-26

a) Während sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Problemstellung des Art. 19 I, 1 GG bisher noch nicht geäußert hat [1], ist der Standpunkt der Lehre, soweit sie auf die Unterscheidung zwischen individuellen und konkreten Gesetzen in diesem Zusammenhang eingeht [2], geteilt.

Aus der Gegenüberstellung der Worte "allgemein" einerseits und "für den Einzelfall" andererseits folgert Hildegard Krüger [3], daß Art. 19 I, 1 GG sowohl Individualgesetze als auch konkrete Gesetze verbiete. Danach müßten grundrechtseinschränkende Gesetze immer generell und abstrakt sein. Friedrich Klein dagegen hebt hervor, daß Art. 19 I, 1 nur ein "allgemein geltendes", nicht aber ein "allgemeines" Gesetz erfordere. [4] Da die Geltung eines Gesetzes sich aber "nur auf den angesprochenen Adressatenkreis, nicht dagegen auf den zu regelnden Sachverhalt" beziehe, seien nur Individualgesetze, nicht aber konkrete Gesetze ausgeschlossen. [5] Den Wortlaut, soweit er die weitere Auslegung Hildegard Krügers stützt, bezeichnet Klein als "mißglückt". [6]

In dieser Hinsicht ähnlicher Auffassung ist Wernicke [7], der betont, daß "die Doppelgleisigkeit" der Gültigkeitsvoraussetzung in Art. 19 I, 1 GG "nur scheinbar sei, da dem negativen Erfordernis wohl nur die Bedeutung einer - autentischen - Interpretation des positiv gefaßten Erfordernisses zukomme." Die weitere Folgerung Kleins, daß Art. 19 I, 1 GG nur grundrechtseinschränkende individuelle Gesetze verbiete, fehlt allerdings bei Wernicke.

---

1) BVerfGE 7, 129 zur sog. "lex Schörner" gab dazu keinen Anlaß, da nach Ansicht des Gerichts keine Grundrechtseinschränkung vorlag.
2) Diese Differenzierung fehlt z.B. bei Scheerbarth aaO S. 60 ff.; H. Schneider aaO S. 160; Giese-Schunck; Erl. II, zu Art. 19; Menger aaO in VVDStRL 15, 3/29.
3) aaO in DVBl. 1955, 758/762
4) In v. M.-K. Anm. III 2 a und c zu Art. 19; vgl. auch Vorbem. XV 3 b, 4. Abs. das; ihm folgend seit der 2. Aufl. seines Kommentars auch Hamann, aaO Anm. B 4 zu Art. 19
5) Ebenso für den allg. Rechtssatz schon W. Jellinek: Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägungen, aaO S. 146 ff.
6) v. M.-K. Anm. III 2 c zu Art. 19 GG
7) In B.K. Erl. II 1 c zu Art. 19 GG

In einer eingehenden Auseinandersetzung mit den Thesen Kleins kommt Volkmar [1] demgegenüber zu dem gleichen Ergebnis wie Hildegard Krüger. Das Verbot von konkreten Gesetzen in Art. 19 I, 1 GG begründet er im wesentlichen mit dem Wortlaut dieser Vorschrift, der ausdrücklich Gesetze "für den Einzelfall" verbiete [2] und für dessen einengende Auslegung - Volkmar bezeichnet sie als "contra legem" - sich aus Sinn und Zweck der Verfassungsnorm keine Stütze finden lassen. [3] Das Verbot individueller Gesetze entnimmt Volkmar dagegen der Ratio des Art. 19 I, 1 GG [4], die darin bestehe, "daß der Gesetzgeber auf dem Gebiete der Grundrechtseinschränkung nicht durch Einzelfallregelungen in den Funktionsbereich der Verwaltung eingreifen, nicht in Form des Gesetzes materiell verwaltende Tätigkeit ausüben soll." "Jedem an eine bestimmte einzelne Person gerichteten Hoheitsakt einer Verwaltungsbehörde" komme aber "der Rechtscharakter eines Verwaltungsaktes" zu, möge er "gleich ein unbestimmt oft wiederholbares Verhalten zum Gegenstand haben."

b) Den gegensätzlichen Thesen Kleins einerseits und Hildegard Krügers und Volkmars andererseits ist gemeinsam, daß sie sich beide in erster Linie auf den Wortlaut des Art. 19 I, 1 GG stützen. Während Klein sein Augenmerk auf das Wort "gelten" richtet, sind für Hildegard Krüger und Volkmar die Worte "nicht nur für den Einzelfall" entscheidend, wobei Volkmar allerdings die Möglichkeit einer Auslegung "contra legem" anhand der Ratio der Vorschrift eingehend untersucht.

Hier soll indes der umgekehrte Weg beschritten werden. Das heißt, es soll versucht werden, aus dem dem Art. 19 I, 1 GG zugrundeliegenden Sinn seine richtige Interpretation abzuleiten. Anschließend ist dann ihre Vereinbarkeit mit dem Wortlaut zu überprüfen. Schon oben wurde auf den Zusammenhang zwischen dem Satz von der Allgemeinheit der Gesetze und dem Gleichheitssatz hingewiesen, die bei aller Unterschiedlichkeit, auf die insbesondere

---

1) Volkmar: Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, aaO S. 217 ff. 221 ff., 228 ff.
2) Ebda. S. 224
3) Ebda. S. 225
4) Volkmar, aaO S. 226

Volkmar bei seiner Kritik Kleins treffend aufmerksam macht [1], eine gemeinsame Zielrichtung haben. Auf einen kurzen Nenner gebracht, lautet sie: Schutz des Bürgers vor staatlicher Ungerechtigkeit und Willkür. Während dieses Ziel durch den Gleichheitssatz individueller und weitergehend verwirklicht wird, ermöglicht der Satz von der Allgemeinheit der Gesetze einen sicherer wirkenden und leichter nachprüfbaren, dafür aber auch globaleren Schutz des Staatsbürgers. Die Zielrichtung beider Sätez ist jedoch die gleiche.

Wenn Volkmar [2] demgegenüber den Sinn des Art. 19 I, 1 GG darin sieht, "daß der Gesetzgeber auf dem Gebiet der Grundrechtseinschränkung ..... nicht in Form des Gesetzes materiell verwaltende Tätigkeit ausüben soll," so trifft er damit nur einen sehr vordergründigen Sinn, denn man fragt doch sofort weiter, warum dem Gesetzgeber denn diese Schranken gezogen werden. Eben um sicherzustellen, daß staatliche Eingriffe in Grundrechte nicht willkürlich, sondern nur durch oder aufgrund allgemeiner Gesetze, also nach gewissen generalisierenden Regeln erfolgen, die ihrerseits wieder durch andere staatliche Organe aufgestellt werden, als die, welche die Einzeleingriffe dann ausführen. Der tiefere Sinn des Art. 19 I, 1 GG bleibt somit wie der des allgemeinen Gleichheitssatzes die Verhinderung staatlicher Willkür gegenüber dem Staatsbürger.
Die Schutzrichtung beider Verfassungssätze weist also auf den Staatsbürger, auf den Menschen. Er soll nicht nur durch die Freiheitsrechte selbst, sondern auch durch ihre Sicherungen in Art. 19 GG und durch den allgemeinen Gleichheitssatz geschützt werden. Art. 3 I GG bringt dies auch ganz klar zum Ausdruck, indem er eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von Menschen verbietet. ("Alle M e n s c h e n sind vor dem Gesetz gleich"). Nicht die Ungleichbehandlung von Sachverhalten, von Fällen, von Ereignissen ist es, die Art. 3 I GG verhindern will, sondern einzig und allein die willkürliche Differenzierung von M e n s c h e n. [3] Demgemäß verstößt eine gesetzliche Ungleichbehandlung von Tatbeständen auch nie unmittelbar gegen Art. 3 I GG, sondern allenfalls mittelbar, wenn und soweit sie nämlich zu einer willkürlichen Ungleichbehandlung von Menschen führt.

---

1) Volkmar, aaO S. 226
2) aaO S. 229
3) Vgl. auch BVerfGE 11, 192/203: "Denn der Gleichheitssatz gebietet nur, alle Menschen vor dem Gesetz gleichzubehandeln."

Hält man sich vor Augen, daß, wie oben nachgewiesen, auch Art. 19 I, 1 GG letztlich nur dem Schutz der Menschen (Bürger) dient, so bietet sich die Interpretation dieser Vorschrift in Anlehnung an den Gleichheitssatz an: Auch die Merkmale "allgemein und nicht nur für den Einzelfall" müssen sich auf die Staatsbürger beziehen, und zwar auf diejenigen Adressaten, für die das betreffende Gesetz Grundrechtseinschränkungen ermöglicht oder mit sich bringt, nicht dagegen auf die Sachverhalte, an die das Gesetz Rechtsfolgen knüpft. Ebenso wie nach dem Gleichheitssatz nicht die gleiche Regelung von Sachverhalten, sondern die gleiche Behandlung von Menschen wesentlich ist, muß nach Art. 19 I, 1 GG für die Frage, ob ein Gesetz "allgemein und nicht nur für den Einzelfall" gilt, entscheidend sein, ob sich das Gesetz an eine Vielzahl von Adressaten richtet, nicht aber, ob es sich auf eine Vielzahl von Anwendungsfällen bezieht; denn die Adressaten, für die die Grundrechtseinschränkung wirksam wird, sind es, denen Art. 19 I, 1 GG den Schutz des Satzes von der Allgemeinheit der Gesetze zukommen läßt.

Weist somit der Sinn des Art. 19 I, 1 GG im Ergebnis auf die Auslegung Kleins, so bleibt noch zu fragen, ob sein Wortlaut diese Deutung zuläßt. Die These Kleins [1], die Geltung eines Gesetzes beziehe sich "nur auf den angesprochenen Adressatenkreis, nicht dagegen auf den zu regelnden Sachverhalt," erscheint allerdings nicht schlüssig, denn "gelten" kann nach dem Wortsinn ein Gesetz ebenso für bestimmte Sachverhalte, wie für bestimmte Adressaten. [2] Sie beruht zudem auf einer Unterscheidung zwischen "allgemeinen" und "allgemein geltenden" Gesetzen, die, wie Volkmar [3] zutreffend nachgewiesen hat, nicht haltbar ist. Aber auch die von Hildegard Krüger und Volkmar vertretene Interpretation, nach der aus den Worten "für den Einzelfall" zwingend zu schließen sei, daß "die sachlichgegenständliche (abstrakte oder konkrete) Geltung des Gesetzes gemeint" sei, [4] kann nicht überzeugen. Sie unterstellt nämlich, daß unter "Einzelfall" immer ein konkreter Sachverhalt zu verstehen sei. [5] Ebenso kann man "Fall" aber auch gegenüber den Begriffen "Adressat" und "Sachverhalt" neutral, nämlich als "Anwendungsfall"

---

1) in v.M.-K. Anm. III 2 c zu Art. 19 GG
2) ebenso Volkmar, aaO S. 224
3) aaO S. 222 f.
4) So wörtlich Volkmar, aaO S. 224
5) Vgl. Volkmar, aaO S. 70 Anm. 1, 132, 256

interpretieren: Jedesmal, wenn sich der in einem Gesetz enthaltene Befehl konkretisiert, erfüllt sich ein Anwendungsfall. Kann dies nur einmal oder wenige Male geschehen, so muß es sich um ein Einzelfallgesetz handeln. Bei dieser Betrachtungsweise kann sich der Begriff "Einzelfall" sowohl auf die von dem Gesetz zu treffenden Adressaten, als auch auf die zu regelnden Sachverhalte beziehen, er steht also einer einengenden Auslegung nicht im Wege. Die Tatsache, daß Art. 19 I, 1 GG außerdem als Gegensatz des "allgemein" geltenden das "nicht nur für den Einzelfall" geltende Gesetz nennt, läßt sogar darauf schließen, daß hier von den zwei möglichen Deutungen derjenigen der Vorzug zu geben ist, die eine genaue Gegenüberstellung beider Begriffe ermöglicht. Das ist der Fall, wenn man Art. 19 I, 1 GG als eine Norm auffaßt, die nur grundrechtseinschränkende individuelle Gesetze verbietet.

Da somit entgegen Volkmar auch der Wortlaut des Art. 19 I, 1 GG nicht gegen die Auslegung Kleins spricht, ist mit diesem wenn auch nur im Ergebnis festzuhalten, daß ein Gesetz nur dann nicht "allgemein", sondern "für den Einzelfall" gilt, wenn es sich nur an bestimmte Adressaten richtet, nicht aber schon dann, wenn es sich auf bestimmte Sachverhalte bezieht, es sei denn, daß durch die Anknüpfung an bestimmte Sachverhalte auch nur bestimmte Adressaten betroffen würden. [1]
Art. 19 I, 1 GG verbietet also nur grundrechtseinschränkende "Individualgesetze", nicht aber konkrete Gesetze. [2]

2. Abgrenzung von individuellen und generellen Gesetzen

Um festzustellen, ob die hier auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu untersuchenden, oben als grundrechtseinschränkend im Sinne von Art. 19 I, 1 GG eingestuften Verlängerungsgesetze alle oder jedenfalls zum Teil Individualgesetze darstellen, muß jedoch weiterhin geprüft werden, wo die Grenze zwischen einem individuellen und einem generellen Gesetz liegt.
Soweit sich die Literatur [3] mit dieser Frage beschäftigt hat, besteht Einigkeit darüber, daß es dabei nicht auf die Formalstruktur, sondern auf Inhalt

---

1) Ebenso v.M.-K. Anm. III 2 c) zu Art. 19 GG
2) Die gleiche Interpretation des Begriffs der "Allgemeinheit der Gesetze" findet sich bei Imboden, aaO in VVDStRL 18, 113/119, ohne Bezug auf Art. 19 I, 1 GG unter Berufung auf W. Jellinek: Gesetz ..., aaO S. 146
3) Hildegard Krüger, aaO S. 761; v.M.-K., Anm III, 2 c) zu Art. 19, Hamann, An. B 3 zu Art. 19; Menger, aaO in VVDStRL 15, 3/19; Scheerbarth, aaO S. 61; Volkmar, aaO S. 247 ff., 250

und Auswirkung des zu untersuchenden Gesetzes ankommt, [1] da - wie Maunz treffend bemerkt [2] - "die Gesetzgebungstechnik heute so kunstvoll ausgebildet ist, daß jedes Gesetz in der Form eines 'für alle geltenden Satzes' ergehen kann, auch wenn es sich bewußt auf die Regelung von Einzelfällen beschränken will." Damit wird aber die Abgrenzung zwischen individuellem und konkretem Gesetz nur umso schwieriger, und es erstaunt nicht, daß man sich im Schrifttum wie in der Rechtsprechung meist damit begnügt hat, bestimmte Gesetze daraufhin zu prüfen, ob sie Individual- oder Einzelfallgesetze darstellen, ohne die Frage in extenso zu klären.

a) Das Bundesverfassungsgericht hat, soweit ersichtlich, noch keine Gelegenheit gehabt, zur Frage der Abgrenzung von individuellem und konkretem Gesetz im Sinne von Art. 19 I, 1 GG direkt Stellung zu nehmen, da es in den bisher von ihm entschiedenen einschlägigen Fällen zu dem Ergebnis kam, daß eine Grundrechtseinschränkung nicht vorliege. [3] Unabhängig von der speziellen Verfassungsnorm hat es aber verschiedentlich die Gelegenheit ergriffen, sich zum Begriff des Einzelfall- und Individual-Gesetzes zu äußern, [4] so daß anzunehmen ist, daß es bei einer künftigen speziellen Entscheidung zu Art. 19 I, 1 an diese Rechtsprechung anknüpfen wird. Allerdings hat es dabei bisher vermieden, etwa eine Definition für ein verfassungswidriges Individualgesetz aufzustellen. Dennoch lassen sich gewisse Grundsätze entnehmen: Mehrfach hat das Gericht betont [4], daß die von einem Einzelfall ausgehende Anregung zur gesetzlichen Regelung eines bestimmten Sachverhalts noch nicht bedeute, daß dieses Gesetz ein Einzelfallgesetz sei. Um festzustellen, ob ein

---

1) Dem gegenüber stellt BVerfGE 10, 234 ff., auf die "abstrakte Fassung des gesetzlichen Tatbestandes" (S. 242), auf "die allgemeine Umschreibung des Gesetzesinhalts .... nach generellen Merkmalen" (S. 239) ab.

2) Vgl. Dt. Staatsrecht, 13. Aufl. S. 116 f.; ähnl. Forsthoff: Über Maßnahmegesetze, aaO S. 223; und Leibholz, aaO in AöR 12 (N.F.) 1/15 f.

3) Vgl. BVerfGE 7, 129/150; 8, 332/361; in BVerfGE 13, 225/229 wird zwar Art. 19 I, GG genannt, jedoch heißt das nicht, daß seine speziellen Anwendungsvoraussetzungen vorlägen, sondern es soll damit nur eine Rechtsgrundlage für den "Grundsatz der Allgemeinheit des Gesetzes" genannt werden.

4) Vgl. außerdem noch BVerfGE 1, 418/427 f; 2, 213/222; 10, 89/108 und 10, 234/239 ff.

5) Vgl. BVerfGE 7, 129/151; 10, 234/243 f.; 13, 225/229

Einzelfall nur den Anlaß zu einem Gesetz gegeben habe, oder ob er der einzige Grund für das Gesetz sei, stellt das Gericht auf den "in einer Norm zum Ausdruck kommenden, objektivierten Willen des Gesetzgebers" 1) ab. Wenn dieser sich nicht darin erschöpfe, "auschließlich die Fälle zu regeln, die den Anlaß zum Erlaß jener Normen gegeben haben", wenn die Norm "vielmehr nach der Natur der in Betracht kommenden Sachverhalte geeignet sei, unbestimmt viele weitere Fälle zu erfassen, so stelle sie auch dann einen allgemeinen Rechtssatz dar, wenn dem Gesetzgeber eine größere Zahl von Modellfällen gegenwärtig war." 2)

Die Frage, wie der mehrfach auftauchende Begriff "unbestimmte Vielzahl von Anwendungsfällen" 3) auszulegen ist, wird nach vorwiegend praktischen Gesichtspunkten beantwortet. Überhaupt kommt es dem Gericht mehr auf die praktischen Auswirkungen eines Gesetzes als darauf an, ob es theoretische Züge eines Einzelfall- oder Individualgesetzes aufweist. So stellt es z.B. in seiner Entscheidung zur sogenannten "lex Schörner" 4) auf die "praktische Anwendung des Gesetzes" ab, ohne sich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob das zur Prüfung gestellte Gesetz, das sich ja ausschließlich an einen verhältnismäßig leicht bestimmbaren Adressatenkreis richtete, nicht zumindest theoretisch ein Individualgesetz sei. Auch in seiner Entscheidung zu dem als "lex Platow" bekannt gewordenen Amnestie Gesetz 5) begnügt sich das Bundesverfassungsgericht damit, nachzuweisen, daß das Gesetz auch in einer Anzahl von Fällen angewandt wurde, die nicht mit dem "Platow-Komplex" zusammenhängen. Es erwähnt zwar, 6) daß eine Amnestie "jeweils auf vergangene Sachverhalte bezogen" sei, und stellt auch fest, daß "der Kreis der von einer Amnestie-Vorschrift erfaßten Straftaten umso kleiner "sei, "je differenzierter der Gesetzgeber ein Straffreiheitsgesetz ausgestalte". Eine Auseinandersetzung mit der daraus resultierenden Tatsache, daß ein zumindest theoretisch fest umrissener Adressatenkreis vorliegt, fehlt aber auch hier. Entscheidend ist wieder die praktische Frage, "ob sich wegen der abstrakten Fassung des gesetzlichen Tatbestandes nicht genau übersehen läßt, auf wieviele und welche Fälle das Gesetz Anwendung findet."7)

---

1) Im Anschluß an BVerfGE 1, 299/312
2) BVerfGE 10, 234/243 f.
3) So BVerfGE 10, 234/239, ähnl. schon BVerfGE 2, 213/222: "Unübersehbare und unbestimmte nach Typen gekennzeichnete Zahl von Straftaten."
4) BVerfGE 7, 129/150 ff.
5) BVerfGE 10, 234/239 ff.
6) BVerfGE 10, 234/241
7) Ebda S. 242

In dieser Hinsicht am weitesten geht die Entscheidung vom 2.12.1958 [1], wo das Gericht ausdrücklich feststellt, daß das zu untersuchende Gesetz ausschließlich "feststehende und nicht mehr vermehrbare Fälle betrifft." Dennoch handle es sich nicht um ein Einzelfallgesetz. Verfassungsrechtlich gerechtfertigt wird die Bestimmung (die kein Grundrecht einschränkte) mit dem Gleichheitssatz: "Die Größe der Gruppe (die von dem Gesetz betroffen wird) kann für die Zulässigkeit der Regelung keine Rolle spielen, solange die Gruppe, wie hier, sachgerecht abgegrenzt und in sich gleichartigen Regeln unterworfen ist." 2)

Insgesamt gesehen fehlt also bei der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Individual- und Einzelfallgesetz noch die klare Linie. Eins scheint indessen heute schon festzustehen: Das Gericht wird sich auch bei künftigen Entscheidungen nicht auf theoretische Diskussionen über die Bestimmbarkeit von Anwendungsfällen oder Adressaten eines Gesetzes einlassen, sondern seine praktischen Auswirkungen berücksichtigen. Im übrigen wird es seine Entscheidungen ebenso wie in BVerfGE 8, 332 und 13, 225 nicht auf den Grundatz von der Allgemeinheit der Gesetze, sondern auf den Gleichheitssatz des Art. 3 I, GG stützen. Ob das auch für grundrechtseinschränkende Gesetze gilt, bei denen die konkrete Vorschrift des Art. 19 I, 1 GG zu berücksichtigen ist, bleibt abzuwarten.

b) Dieser uneinheitlichen Stellungnahme des Bundesverfassungsgerichts entsprechen recht unterschiedliche Auffassungen von der Abgrenzung von individuellem (oder konkretem) und generellem (oder abstraktem) Gesetz in der Lehre. Wenn man von einzelnen Schattierungen zunächst absieht, heben sich zwei Richtungen heraus: eine nach objektiven Merkmalen scharf abgrenzende und eine nach subjektiven Begleitumständen differenzierende Auffassung. Der Einfachheit halber soll hier die erstere Theorie als absolute, die letztere als relative bezeichnet werden.

Die Vertreter der absoluten Lehre, unter denen aus der neueren Literatur ins-

---

1) BVerfGE 8, 332/361

2) BVerfGE 8, 332/361; Demgegenüber begründet das Gericht eine spätere Entscheidung, das betr. Wasserwirtschaftsgesetz sei kein unzulässiges Individualgesetz, damit, nicht nur "alle jetzigen", sondern auch "alle künftigen Bergbautreibenden würden dem Gesetz unterstellt." (BVerfGE 10, 89/108.

besondere Obermayer [1] und Imboden [2] sowie in Bezug auf Art. 19 I, 1 GG Hildegard Krüger [3] und Eckhardt-Hillebrecht [4] zu nennen sind [5], stellen auf die theoretische Bestimmtheit der zu regelnden Sachverhalte und/oder der Adressaten im Zeitpunkt des Inkrafttretens des jeweiligen Gesetzes ab. [6] Ist die Zahl [7] der zu regelnden Sachverhalte und/oder Adressaten feststehend, also theoretisch bestimmt, was nicht bedeuten muß, daß sie auch praktisch zu ermitteln ist, so handelt es sich nach dieser Theorie um ein konkretes und/oder individuelles Gesetz. Stehe bei Inkrafttreten hingegen auch theoretisch noch nicht fest, in welchen Fällen das Gesetz Anwendung finden und/oder an welche Adressaten es sich richten wird, so liege ein abstraktes und/oder generelles Gesetz vor.
Die Frage nach dem Begriff des allgemeinen Rechtssatzes wird je nachdem unterschiedlich beantwortet, ob der jeweilige Verfasser auf die Unbestimmtheit der Anwendungsfälle, der Adressaten oder beider Kriterien des Gesetzes abstellt.

So ist nach mehreren Vertretern dieser Lehre jedes ausschließlich an vergangene Tatbestände anknüpfende - rückwirkende - Gesetz "kein allgemeines Gesetz, denn es regelt ja eine bestimmte zählbare Anzahl von bereits vollendeten Tatbeständen." [8] Dieser konsequente Standpunkt wird nur insoweit ver-

---

1) Obermayer: VA und innerdienstlicher Rechtsakt, aaO S. 76 ff.; und in VVDStRL 18, 144/154; vgl. für den Bereich des Europ. Gemeinschaftsrechts auch Fuß, aaO in NJW 1964, 947 u. 1603.
2) aaO in VVDStRL 18, 113/119 und 141 (L.S. IV); ähnl. auch Neumann, aaO in ZgesStW 109, 25, 29 ff.
3) aaO in DVBl. 1955, 758 ff. u. 791 ff./794, 795, 796; im Erg. bezügl. Art. 19 I, 1 GG anscheinend ebenso Menger aaO in VVDStRL 15, 3/29
4) aaO S. 46 f.
5) Vgl. ferner die umfassende Zusammenstellung aller den verschiedenen Variationen der absoluten Theorie zuneigenden Stimmen bei Volkmar, aaO S. 33-46, Anm. 27-96. Die Stellungnahmen der dort Genannten sind allerdings vielfach nicht eindeutig.
6) So auch die Legaldefinition der Polizeiverordnung in § 24 PVG als "polizeiliche Gebote oder Verbote, die für eine unbestimmte Anzahl von Fällen an eine unbestimmte Anzahl von Personen gerichtet sind."
7) Daß es auf die Bestimmtheit der Zahl ankommt, hat unlängst erst Fuß, aaO NJW 1964, S. 947, Anm. 3, nachgewiesen.
8) So ausdrücklich Neumann, aaO in ZgesStW 109, 31; ihm folgend Hildegard Krüger, aaO in DVBl 1955, 758 ff. und 791 ff/795 und Eckhardt-Hillebrecht aaO S. 47

lassen, als es sich um die Einstufung von Gesetzen handelt, die nur zum Schein eine generelle und/oder abstrakte Fassung erhielten, deren Adressatenkreis und/oder Anwendungsbereich also nur theoretsich unbestimmt ist. Auch solche "getarnten" Individualgesetze seien durch Art. 19 I, 1 GG getroffen. 1)

Im Gegensatz zu dieser klaren begrifflichen Scheidung suchen die Vertreter der "relativen" Theorie die Abgrenzung zwischen generellen (abstrakten) und individuellen (konkreten) Gesetzen mehr nach den Absichten des Gesetzgebers und den Auswirkungen des jeweiligen Gesetzes vorzunehmen. Auf die sich dabei ergebenden Schwierigkeiten weist insbesondere Friedrich Klein 2) hin, nach dessen Meinung sich die Abgrenzung "in das Gebiet rational nicht mehr recht greifbarer Gerechtigkeitsvorstellungen verflüchtigt." Diese "Gerechtigkeitsvorstellungen" sucht Hans Schneider 3) dagegen zu konkretisieren. Auch er erwägt zunächst die Lösungsmöglichkeiten der "absoluten" Theorie, kommt aber am Beispiel eines Impfgesetzes aus dem Jahre 1958, das anordne, alle im Jahre 1950 geborenen Kinder müßten geimpft werden, zu dem Ergebnis, daß die Anknüpfung eines Gesetzes an eine festliegende Zahl von Tatbeständen nicht unbedingt gegen den generellen (abstrakten) Charakter des Gesetzes spreche. Da auch die Fassung eines Gesetzes nicht entscheidend sei, sucht er nach anderen Abgrenzungskriterien und zieht dabei - zumindest im Ergebnis - den allgemeinen Gleichheitssatz heran 4): "Entscheidend wird ..... für die Abgrenzung zwischen Einzelfallgesetz und generellem Gesetz ins Gewicht fallen, ob das Gesetz einen oder mehrere Fälle in ihrer Individualität oder in ihrer sachgemäßen und vernünftig differenzierten Typizität anspricht. Die Scheidung wird nicht schwieriger sein als die Bestimmung dessen, was als gleich oder ungleich (im Sinne des Gleichheitsprinzips) zu gelten hat." Hier bezieht sich Schneider also selbst auf den allgemeinen Gleichheitssatz als Abgrenzungsregel, wenn er auch seine unmittelbare Anwendung noch ablehnt, da "das Gleichheitsprinzip", wie er an anderer Stelle 5) betont, "keine wirksame Schranke vor Einzelfallgesetzen" biete. "Es gestattet ja gerade, daß etwas Einmaliges und Einzigartiges seiner Besonderheit entsprechend behandelt wird." Dennoch kann es keinem Zweifel unterliegen, daß es der Gleichheits-

---

1) So ausdrücklich Hildegard Krüger, aaO S. 794
2) aaO in VVDStRL 15, 69; ähnl. in v. M.-K. Anm. III 2 c) a.E. zu Art. 19 GG
3) aaO in C.-Schmitt-Festschr. S. 159/166 ff.
4) Ebda. S. 167
5) Ebda. S. 171

satz selbst, auf den Schneider sich stützt. Ein Individualgesetz in seinem Sinne [1], das "auf Merkmale abstellt, die zwar allgemein erscheinen, aber nicht zu einer sachgemäßen Typenbildung führen," widerspricht eben Art. 3 I, GG weil es willkürlich egalisiert oder differenziert. [2]

Ganz ähnlich argumentiert Scheerbarth. [3] Die Lösungsmöglichkeiten der "absoluten" Theorie lehnt er auch im Rahmen von Art. 19 I, 1 GG als zu eng ab. [4] "Rechtssätze, die einzig und allein für einen bestimmten, oft auch menschlichen überschaubaren Kreis von Personen und Fällen passen, ... sind häufig das einzige Mittel, Krisenzustände oder soziale Fehlentwicklungen zu beseitigen." [5] Solche Rechtssätze seien sogar, auch wenn sie Grundrechte einschränken, in der Verfassung - Art. 15 GG - ausdrücklich vorgesehen, daher müsse eine weitere Auslegung des Art. 19 I, 1 GG statthaft sein. Dabei stützt er sich unmittelbar auf den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz: "An bestimmte Personen darf das Gesetz sich nur dann wenden, bestimmte Fälle nur dann regeln, wenn nicht der Gleichheitssatz in seiner äußeren Bedeutung verletzt wird. Dieser wird nicht verletzt, wenn die essentiellen Momente des zu lösenden Interessenwiderstreits n u r bei bestimmten Personen oder bestimmten Fällen vorliegen - wenn also ausgeschlossen ist, daß der gleiche Interessenwiderstreit in unbestimmt vielen Fällen (in Zukunft) auftauchen wird." [6] Danach seien noch alle Gesetze, "die sich im Rahmen der Rechtsetzungsgleichheit halten, ... 'allgemein und nicht nur für den Einzelfall' geltende Gesetze im Sinne des Art. 19 I, 1 GG." [7] Folgerichtig kommt Scheerbarth damit zu dem Schluß, Art. 19 I, 1 GG spreche nur aus, "was nach Art. 3 I GG ohnehin rechtens wäre." [8]

Zu ähnlichen Ergebnissen gelangen Zeidler [9] und Rinck [10] unter Berufung auf die Rechtsprechung des BVerfG [11], ohne allerdings dabei zu derspeziellen Problematik des Art. 19 I, 1 GG Stellung zu nehmen. "Entscheidend ist

---

1) Ebda. S. 167
2) Ähnl. Leibholz, aaO S. 106 und 246
3) aaO S. 61 ff.
4) Ebda. S. 61 f.
5) Ebda. S. 62
6) Ebda. S. 63
7) Ebda. S. 64
8) Ebda. S. 65
9) aaO in JZ 1960, S. 39 ff.
10) aaO in JöR 10, 269/285 f.
11) Zeidler bezieht sich insbs. auf die o.a. BVerfGE 10, 234 ff. zur sog. "lex Platow", Rinck führt auch noch BVerfGE 1, 418/427; 8, 332/L.S. 5, 361 und 10, 89/103 an.

nicht die Größe des Kreises der Betroffenen, sondern allein, ob die Sonderregelung sich sachlich rechtfertigen läßt und in diesem Sinne nicht willkürlich ist". 1) Wenn der "Gerechtigkeitsgedanke", dessen Konkretisierung Zeidler und Rinck aus Art. 3 I GG entnehmen, "die Sonderregelung des Einzelfalles verlangt, dann ist das Einzelfallgesetz ein 'allgemeines' Gesetz. Die Allgemeinheit der Regelung erschöpft sich in dem die Allgemeinheit repräsentierenden Einzelfall." 2)

Einen gewissermaßen "kombinierten", wenn auch in entscheidenden Punkten eigenständigen Weg zur Abgrenzung von "allgemein" und "für den Einzelfall" geltenden Gesetzen im Sinne von Art. 19 I, 1 GG schlägt Volkmar 3) ein. Unabhängig von der speziellen Verfassungsnorm bestimmt er nach umfassender Auseinandersetzung mit dem einschlägigen Schrifttum zu dieser Frage 4) zunächst die Begriffe des generellen und individuellen, des abstrakten und konkreten Gesetzes nach den Kriterien der absoluten Theorie. 5) Diese Begriffe legt er auch seiner Interpretation des Art. 19 I, 1 GG zugrunde 6), wobei er - wie oben dargelegt - unter einem "allgemein und nicht nur für den Einzelfall" geltenden Gesetz grundsätzlich nur ein sowohl generelles als auch abstraktes Gesetz versteht. "Die Unterscheidung zwischen diesen beiden Gesetzesarten" - allgemein und für den Einzelfall geltende Gesetze - könne "auch im Rahmen von Art. 19 I, 1 jedenfalls im Prinszip nur danach getroffen werden .... , ob das Gesetz für eine bestimmte oder aber für eine unbestimmte Zahl von Fällen gilt, ob es also konkret oder abstrakt ist." 7)

Gegen die uneingeschränkte Durchführung dieses Prinzips führt Volkmar aber - insofern Scheerbarth ähnlich - schwerwiegende praktische Bedenken an. Auch er weist auf zahlreiche Gesetze hin, die nach dieser Definition Einzelfallgesetze wären, 8) und versucht zusätzliche Kriterien zu finden, um gewisse konkrete Gesetze, ohne die ein Staat auch im Bereich der Grundrechtseinschränkungen nicht auskommen könne, aus dem Begriff des Einzelfallgesetzes

---

1) So Rinck aaO in JöR 10, 269/286
2) So Zeidler aaO in JZ 1960, 391/393; Rinck (aaO S. 286) sagt vorsichtiger: "Wenn der Gerechtigkeitsgedanke die Sonderregelung eines Einzelfalles verlangt, kann auch ein Individualgesetz verfassungsmäßig sein."
3) aaO S. 228 ff./237
4) Ebda. S. 28 ff.
5) Ebda. S. 132/258
6) Ebda. S. 228
7) Ebda. S. 231
8) siehe Seite 92

im Sinne von Art. 19 I, 1 GG auszuscheiden. Dabei bezieht er sich wieder auf die Ratio dieser Vorschrift, "den Gesetzgeber auf dem Gebiete der Grundrechtseinschränkung auch insoweit, als ihm der Gleichheitssatz Raum lassen würde, daran zu hindern, durch Einzelfallregelungen in den Funktionsbereich der Verwaltung einzugreifen, in der Form des Gesetzes materiell verwaltende Tätigkeit auszuüben."[1]

"Ein solcher Eingriff in den Funktionsbereich der Verwaltung" sei nun "trotz der Konkretheit des Gesetzes nicht gegeben, wenn die in ihm getroffene Regelung einen Gegenstand betrifft, der seiner Natur nach" - also unabhängig davon, ob in concreto eine gesetzliche Ermächtigung vorliegt - "einer Regelung durch die Verwaltung entzogen ist. Das ist stets dann der Fall, wenn der geregelte Tatsachenkomplex einen solchen Umfang und eine solche Bedeutung für das Staatsganze besitzt, daß er trotz seiner Konkretheit von einer Verwaltungsbehörde rein faktisch gar nicht geregelt werden könnte. Macht der Gesetzgeber einen Tatsachenkomplex zum Gegenstand eines Gesetzes, so tut er nicht etwas, was an sich der Verwaltung vorbehalten ist, sondern etwas, was er allein tun kann und im Interesse des Gemeinwohls auch vielfach tun muß."[2] Da solche Gesetze nach der Ratio des Art. 19 I, 1 GG von dem in ihm aufgestellten Verbot nicht betroffen werden könnten, müßten sie dem Begriff des "allgemein und nicht nur für den Einzelfall" geltenden Gesetzes im Sinne dieser Vorschrift entzogen werden. Demgemäß definiert Volkmar:

"Ein für den Einzelfall geltendes Gesetz ist ein Gesetz, das .... einen einzigen Fall oder eine bestimmte Anzahl von Fällen regelt; letzterenfalls jedoch nur dann, wenn das Gesetz den Charakter eines Verwaltungsaktes besitzt, d.h. wenn die in ihm getroffene Regelung - eine gesetzliche Ermächtigung voraussetzt - nach Umfang und Bedeutung ihres Gegenstandes für das Staatsganze im Einklang mit den Erfordernissen einer ordnungsmäßigen Verwaltung rein faktisch auch von einer Verwaltungsbehörde durch Verwaltungsakt getroffen werden könnte, wenn sie also nicht nur hinsichtlich ihrer logischen Struktur, sondern auch hinsichtlich der praktischen Möglichkeit ihres Erlasses durch eine Verwaltungsbehörde der Sache nach ein Verwaltungsakt ist."[3]

Seite 91, 8) Forts.
Z.B. Lastenausgleichsgesetz v. 14.8.1952 (BGBl. I S. 446), Investitionshilfegesetz v. 7.1.1952 (BGBl. I S. 7); Allg. Kriegsfolgengesetz v. 5.11.1957) BGBl. I S. 1747).

1) Vgl. Volkmar, aaO S. 234

2) Ebda. S. 23 f.

3) Ebda. S. 237

c) Bereits zu Beginn dieses Kapitels wurde auf die Parallelen zwischen dem zum Gewaltenteilungsprinzip gehörenden Grundsatz von der Allgemeinheit der Gesetze und dem allgemeinen Gleichheitssatz hingewiesen. Beide Prinzipien bedingen und ergänzen einander, beide haben das gleiche Ziel: eine ungerechte, willkürliche Behandlung des Staatsbürgers zu verhindern. Ein Unterschied besteht allerdings in den Mitteln, mit denen dieses Ziel angestrebt wird: Während nach dem Grundsatz der Allgemeinheit der Gesetze gewisse Ungleichheiten der von einem Gesetz betroffenen Adressaten oder Sachverhalte durch die generalisierende Tatbestandsbestimmung notwendigerweise unberücksichtigt bleiben, gestattet der allgemeine Gleichheitssatz, gerade auch diese Differenzierungen entsprechend zu berücksichtigen. Ja, er gebietet dem Gesetzgeber sogar, nicht nur Gleiches gleich, sondern "Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln". [1] Diese größere "Flexibilität" des Gleichheitsgrundsatzes hat andererseits den Nachteil, daß sie den urteilenden Richter oft vor kaum zu lösende Entscheidungen stellt. Wann ist die Verschiedenheit von Lebenssachverhalten so groß, daß sie der Berücksichtigung durch den Gesetzgeber bedarf, wann beruht sie hingegen auf Merkmalen, nach denen eine gesetzliche Differenzierung nicht mehr sachlich einleuchtend, sondern willkürlich wäre? Diese Schwierigkeiten entfallen hingegen bei der Judizierung des Grundsatzes von der Allgemeinheit der Gesetze dann, wenn man ihn mit der absoluten Theorie nach streng objektiven Gesichtspunkten auslegt: Ob ein Gesetz sich an unbestimmt oder (theoretisch) bestimmt viele Adressaten richtet, ist nach dieser Theorie ohne Schwierigkeiten zu ermitteln. So gesehen, wird das beiden Prinzipien gemeinsame Ziel - Vermeidung ungerechter und willkürlicher Behandlung des Staatsbürgers durch die Staatsgewalt - durch den Gleichheitsgrundsatz bei dessen richtiger Anwendung zwar konsequenter und vollständiger erreicht, dafür garantiert aber der weniger weitreichende Satz von der Allgemeinheit der Gesetze mit größerer Sicherheit ein Minimum an Schutz gegenüber willkürlicher staatlicher Sonderbehandlung.

Nun ist allerdings den Anhängern der "relativen" Theorie ebenso wie Volkmar zuzugeben, daß die Abgrenzung zwischen individuellem und generellem Ge-Gesetz nach der "absoluten" Lehre bei konsequenter Anwendung des Satzes von der Allgemeinheit der Gesetze zu unüberwindbaren Schwierigkeiten für

---

1) So BVerfGE 3, 58/135

den Gesetzgeber führt, weil es einfach Situationen gibt, in denen Individualgesetze in diesem Sinne erlassen werden müssen. Das von Hans Schneider [1] angeführte Beispiel eines Impfgesetzes aus dem Jahre 1958, das anordnet, daß alle im Jahre 1950 geborenen Kinder geimpft werden müssen, überzeugt zwar nicht ganz, da man ihm auch die allgemeine Fassung hätte geben können, daß alle Kinder im Alter von 8 Jahren - heute und in Zukunft - geimpft werden müssen. Man denke aber nur an die große Gruppe der Amnestiegesetze. Da es schlechterdings nicht möglich ist, die in ihnen bestimmten Rechtsfolgen - Erlaß der nach den allgemeinen Strafgesetzen verwirkten Strafen - auch an künftige Fälle zu knüpfen, müssen sich solche Gesetze zwangsläufig immer auf eine theoretisch bestimmbare Zahl von Straftaten beziehen und an einen festen Kreis von Adressaten richten. [2] Man denke auch an die in der Nachkriegszeit ergangenen Gesetze, die sich auf die konkrete Situation des Kriegsendes bezogen und sich aus diesem Grunde an eine feststehende Zahl von Adressaten wandten, etwa das bei Scheerbarth [3] zitierte Gesetz über den Ablauf der durch Kriegs- und Nachkriegsvorschriften gehemmten Fristen vom 29.2.1950. Überhaupt wird das Bedürfnis, auf bestimmte Fälle gemünzte Gesetze zu erlassen, nach Katastrophen und einmaligen Notzuständen besonders groß sein.

Wenn man sich vor Augen hält, daß so geartete Einzelfall- oder Individualgesetze im Sinne der "absoluten" Theorie in der Regel keine willkürliche Andersbehandlung ihrer Adressaten bedeuten, sondern im Gegenteil dazu beitragen, bestehende Unterschiedlichkeiten entsprechend dem Gerechtigkeitsgedanken zu berücksichtigen, so ist der Versuch, an die Stelle der starren Unterscheidung von individuellen und generellen Gesetzen nach objektiven Maßstäben eine flexiblere Abgrenzung aufgrund des allgemeinen Gleichheitssatzes zu setzen, nur zu begrüßen.
Fraglich erscheint aber, ob man damit zugleich die bisher gebräuchliche Terminologie über Bord werfen muß, wie es Zeidler tut, der zu dem krassen Schluß gelangt, daß Einzelfallgesetze, die dem allgemeinen Gleichheitssatz entsprechen, mit allgemeinen Gesetzen identisch seien. [4] Diese Gleichsetzung soll dabei offenbar nur rechtfertigen, daß auch ein solches Einzelfallgesetz noch mit dem strengen Gewaltenteilungsgrundsatz vereinbar sei.

---

1) aaO in C.-Schmitt-Festschr. S. 166

2) Forsthoff, "Über Maßnahmegesetze", aaO S. 224 bezeichnet Amnestiegesetze zwar als "generelle aber konkrete Gesetze". Das liegt daran, daß er zur Erfassung des Begriffes "generell" auf die Formalstruktur des Gesetzes abstellt. Aus diesem Grunde hält er auch die Abgrenzung von generellen (abstrakten) und individuellen (konkreten) Gesetzen für verfassungsrechtlich unerheblich.

3) aaO S. 61 und Anm. 12

4) Siehe Seite 95

Damit schießt man jedoch über das Ziel hinaus. Bereits oben wurde auf die allgemein anerkannte Tatsache hingewiesen, daß der Gewaltenteilungsgrundsatz im Grundgesetz nicht vollkommen verwirklicht ist, daß er kein immer und unter allen Umständen einzuhaltendes System darstelle. Hält man sich ferner wieder die Parallelität zwischen Gewaltenteilung und Gleichheitssatz vor Augen, die beide die gleiche Zielrichtung haben, so kann es nicht schwer fallen, eine durch Art. 3 I GG gerechtfertigte Durchbrechung des Gewaltenteilungssatzes als verfassungsgemäß anzuerkennen. Dann muß man aber auch auf die wie ein Taschenspielertrick anmutende Gleichsetzung von allgemeinen und Einzelfallgesetzen verzichten können, mit der die lückenlose Einhaltung des Gewaltenteilungsprinzips vorgespiegelt werden soll, und ganz klar sagen, daß es nicht darauf ankomme, ob das zu untersuchende Gesetz ein allgemeines oder ein für den Einzelfall geltendes sei, da der allgemeine Gleichheitssatz jedenfalls nicht verletzt sei. [1]

Für diejenigen Gesetze, die keine Grundrechte einschränken, also nicht am Maßstab des Art. 19 I, 1 GG auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen sind, würde sich durch diese Interpretation somit sachlich nichts gegenüber der Auslegung durch die "relative" Theorie ändern. Eine andere Frage ist, ob dies auch für grundrechtseinschränkende Gesetze gilt.

Vorweg sei darauf hingewiesen, daß die Gleichsetzung von allgemeinen und Einzelfallgesetzen, die in Art. 19 I, 1 GG als Gegensätze einander gegenübergestellt sind, diese Verfassungsnorm sinnlos machen würde. [2] Scheerbarth drückt das etwas vorsichtiger aus, indem er sagt, Art. 19 I, 1 GG spreche nur aus, "was nach Art. 3 I GG ohnehin rechtens wäre" [3], während Hans Schneider, der allerdings, wie oben dargelegt, die Abgrenzung zwischen individuellem und generellem Gesetz nicht unmittelbar aus Art. 3 I GG herleitet, diese Konsequenz nicht zu sehen scheint. Jedenfalls bezeichnet er

---

Forts. Seite 94, 4)

Vgl. das o.a. Zitat aus J.Z. 1960, 393. Im Ergebnis ebenso Scheerbarth, aaO S. 64, der sich allerdings vor dieser offenen terminologischen Gleichsetzung noch scheut. Vorsichtiger auch Rinck, aaO in AöR 10, 269/286.

1) Diese terminologische Klarheit findet sich bei Leibholz, aaO S. 246: "Danach ist es nicht ausgeschlossen, daß unter Umständen auch ein allgemein gefaßtes Gesetz mit dem Gleichheitssatz kollidieren wie umgekehrt ein auf eine individuell bestimmbare Personenzahl sich beziehendes Gesetz Rechtsgültigkeit unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes beanspruchen kann."

2) Ebenso Volkmar, aaO S. 227: Art. 19 I, 1 GG wäre "völlig leerlaufend".

3) aaO S. 65

Art. 19 I, 1 GG ausdrücklich als selbständige Verbotsnorm gegenüber Individualgesetzen [1], vor denen das Gleichheitsprinzip keine wirksame Schranke biete. [2]

Allerdings kann die Tatsache, daß eine Verfassungsnorm das gleiche noch einmal in konkreter Form wiederholt, was bereits eine andere allgemeiner ausgesagt hat, allenfalls als Indiz aber noch nicht als Beweis dafür angesehen werden, daß die Interpretation dieser Norm falsch ist. Man könnte sich z.B. durchaus auf den Standpunkt stellen, der Grundgesetzgeber habe gegenüber dem Richterstand bezüglich der richtigen Auslegung des Gleichheitsgrundsatzes, insbesondere seiner Anwendung auf die Tätigkeit des Gesetzgebers, noch mißtraut und daher für das wichtige Gebiet der grundrechtseinschränkenden Gesetze noch einmal seine Intentionen konkretisiert. Nachdem nun aber Lehre und Rechtsprechung zur vollen Durchdringung des allgemeinen Gleichheitssatzes vorgestoßen seien, sei diese Konkretisierungsnorm eben überflüssig geworden.

Vor solchen Schlüssen müssen jedoch auf jeden Fall die etwaigen Unterschiede zwischen beiden Verfassungsvorschriften herausgearbeitet werden. Insbesondere muß versucht werden, darüber Klarheit zu gewinnen, warum der Verfassungsgeber sich nicht darauf beschränkt hat, die Gültigkeit des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes - durch Art. 1 III GG - auch für den Gesetzgeber zu statuieren, sondern für einen besonders wichtigen Bereich der Gesetzgebung ausdrücklich "allgemein und nicht nur für den Einzelfall" geltende Gesetze vorgeschrieben hat.

Schon oben wurden die Schwierigkeiten in der Judizierbarkeit des allgemeinen Gleichheitssatzes aufgezeigt. Mit Recht weist Hans Schneider [3] darauf hin, daß der Gesetzgeber erfahrungsgemäß "immer die Einzigartigkeit und Unvergleichbarkeit des Falles, der getroffen werden soll, gegenüber allen anderen Lagen" hervorheben werde. Von dieser Warte aus erscheint der Schutz, den Art. 3 I GG gegenüber staatlichem Machtmißbrauch bietet, nur als ein recht relativer. [4]

Diese Grenzen des allgemeinen Gleichheitssatzes liegen in seiner Rechtsnatur als Generalklausel begründet. Sein Gebot der "aristotelischen, relativen

---

1) aaO in C.-Schmitt-Festschr. S. 170
2) Ebda. S. 171
3) Als Diskussionsbeitrag aaO in VVDStRL 15, 89/90
4) Vgl. die durchschlagende Kritik Ipsens, aaO in N.-N.-S. II, S. 178; und W. Zeidler aaO in DÖV 1952, 4/5 f.

Gerechtigkeitsgleichheit"[1] läßt sich eben nicht ein für alle Mal in Form eines Rechtssatzes festlegen, dem man dann bei jedem Anwendungsfall die Lösung durch Subsumtion entnehmen kann. Es bedarf vielmehr jedesmal der Konkretisierung durch den urteilenden Richter, den dabei eine besonders große Verantwortung trifft. Schon deshalb, und weil eine absulute Verwirklichung des Gerechtigkeitsgedankens ohnehin menschlich nicht zu verwirklichen ist, muß sich die richterliche Erkenntnis darauf beschränken, über die Einhaltung der äußersten Grenzen des dem Gesetzgeber unter der Herrschaft des Gleichheitssatzes zustehenden Ermessensspielraums zu wachen. [2]

Damit gewinnt allerdings der leichter judizierbare, wenn auch weniger weitreichende Satz von der Allgemeinheit der Gesetze - wenn man ihn mit der "absoluten" Theorie unabhängig vom allgemeinen Gleichheitssatz interpretiert - an praktischer Bedeutung für den Schutz des Bürgers vor dem Mißbrauch staatlicher Hoheitsgewalt. Dem Richter sollte es nicht schwerfallen festzustellen, ob ein Gesetz sich an einen theoretisch bestimmbaren oder unbestimmbaren Kreis von Adressaten richtet. Wählt der Gesetzgeber, der einen oder mehrere konkrete Fälle treffen will, dagegen eine generelle Gesetzesfassung, die nicht nur den äußeren Anschein erweckt, als träfe sie unbestimmt viele Personen [3], sondern auch theoretisch einen unbestimmbaren Adressatenkreis anspricht, der über die eigentlich zu treffenden Personen hinausgeht, so bleibt dem Richter immer noch die Möglichkeit, das entsprechende Gesetz unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes auf seine Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. [4]
Hier zeigt sich also ein für die praktische Anwendbarkeit wesentlicher Unterschied zwischen dem allgemeinen Gleichheitssatz und dem Satz von der Allgemeinheit der Gesetze. Dieser Unterschied dürfte neben traditionellen Erwägungen [5] den Hauptgrund dafür abgegeben haben, daß die Verfasser

---

1) So Leibholz, aaO S. 244
2) So die st. Rspr. des BVerfG. Vgl. z.B. BVerfGE 3, 58/135 f.; 3, 162/182; 3, 288; 4, 144/155; 4, 352/357; 9, 201/206.
3) So ein nur äußerlich generelles Gesetz, das in Wirklichkeit eine feste Zahl von Adressaten trifft, fiele schon unter den Begriff des Individualgesetzes i.S. der absoluten Theorie (Ebenso Volkmar aaO S. 250 Anm. 141 u. passim.)
4) Daß diese Gruppe der "getarnten" Individualgesetze nicht unter Art. 19 I, 1 GG fällt, sagt auch Volkmar aaO S. 251 f. unter Berufung auf eine "herrschende Ansicht".
5) Diese weisen in die gleiche Richtung: Eingriffe in Freiheit und Eigentum nur aufgrund allg. Gesetze. Vgl. C. Schmitt, Verfassungslehre, aaO S. 148 f. und F. Neumann, aaO in ZgesStW 109, 25/31.

des Grundgesetzes in Art. 19 I, 1 GG ausdrücklich noch einmal eine Ausprägung des allgemeinen in Art. 20 II, 2 GG konstituierten Gewaltenteilungsprinzips aufgenommen haben: Indem dem Gesetzgeber die Auflage gemacht wird, daß grundrechtseinschränkende Gesetze "allgemein und nicht nur für den Einzelfall" zu gelten haben, soll für diesen wichtigen Bereich der Gesetzgebung eine ganz klare nicht nur materielle, sondern auch formelle Schranke gezogen werden, die über die des allgemeinen Gleichheitssatzes hinausgeht. [1] Wenn aus der ausdrücklichen Beschränkung des Art. 19 I, 1 GG auf grundrechtseinschränkende Gesetze auch nicht der Umkehrschluß gezogen werden soll, daß das Erfordernis der Allgemeinheit für alle übrigen Gesetze nicht gelte, so kann man ihr doch entnehmen, daß der Verfassungsgeber in diesem Bereich eine über die sonstigen verfassungsrechtlichen Beschränkungen des Gesetzgebers hinausgehende Sicherung für den Staatsbürger errichten wollte. Diese besondere Schranke wird aber weggenommen bzw. auf die allgemeinere aber weniger justiziable des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes zurückgezogen, wenn man auch im Rahmen der Auslegung des Art. 19 I, 1 GG der "relativen" Theorie folgt. Da das nicht im Sinne der Verfassung liegen kann, muß jene Interpretation abgelehnt werden. [2]

Nun versuchen allerdings Scheerbarth [3] und Volkmar [4] anhand einiger Beispiele zu zeigen, daß die "absolute" Theorie, selbst wenn man sie nur im Rahmen des Art. 19 I, 1 GG uneingeschränkt anwendet, zu untragbaren Ergebnissen für den Gesetzgeber führt. Scheerbarth erklärt insbesondere, daß "im Grunde

---

1) So zutreffend Herbert Krüger, aaO DVBl. 1950, 625/626, und Hans Schneider, aaO in C.-Schmitt Festschr. S. 171; im Ergebnis auch Leibholz, aaO S. 246

2) Interessanterweise wird auch im englischen Recht, in dem doch sonst, wie H. Schneider (in C.-Schmitt-Festschr. aaO S. 173 ff.) nachgewiesen hat "Einzelfallgesetze eine übliche .... Erscheinung" sind, streng darauf geachtet, daß Eingriffe in die Freiheit der Person ausschließlich aufgrund genereller Gesetze in dem hier vertretenen Sinne erfolgen (Nachw. bei F. Neumann, aaO in ZgesStW 109, 25/31).

3) aaO S. 61 f.

4) aaO S. 231 f.

genommen alle auf Grund von Art. 15 GG erlassenen Gesetze verfassungswidrig nach Art. 19 I, 1 GG" wären, "da immer nur bestimmter Grund und Boden, bestimmte Produktionsmittel usw., also nie begrifflich unbestimmt viele Fälle von derartigen Gesetzen erfaßt werden" könnten. [1]

Die angeführten Beispiele vermögen jedoch nicht zu überzeugen. Einmal fehlt nämlich sowohl bei Scheerbarth als auch bei Volkmar der Nachweis, daß die zitierten Gesetze überhaupt grundrechtseinschränkend im Sinne von Art. 19 I, 1 GG sind. Bei dem "Gesetz über den Ablauf der durch Kriegs- oder Nachkriegsvorschriften gehemmten Fristen" vom 29.2.1950 [2] dürfte das ebenso zu bezweifeln sein wie beim ersten Bundesmietengesetz [3], beim Lastenausgleichsgesetz [4], beim Investitionshilfegesetz [5] und beim allgemeinen Kriegsfolgengesetz [6]. Bei all diesen Gesetzen handelt es sich allenfalls um eine gesetzliche Interpretation immanenter Grundrechtsschranken, die dem Eigentum schon durch seine Bindung an das Sozialstaatsprinzip (Art. 14 II, 2 GG) innewohnen. Das gleiche gilt für den von Volkmar [7] behauptete "Einschränkung" von Art. 2 I GG durch das LAG und das Investitionshilfegesetz. Art. 2 I GG enthält gar keinen Gesetzesvorbehalt, kann also überhaupt nicht im Sinne von Art. 19 I, 1 GG "eingeschränkt" werden, sondern ist nur der gesetzlichen Interpretation zugänglich. Daß solche gesetzgeberische Tätigkeit im Rahmen immanenter Grundrechtsschranken nicht unter Art. 19 I, 1 GG fällt, ist heute allgemein anerkannt. [8]

---

1) aaO S. 62
2) Zit. bei Scheerbarth, aaO S. 61, Anm. 12
3) "Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete des Mietpreisrechts" vom 27.7.1955; zit. bei Scheerbarth aaO S. 61, Anm. 13.
4) Vom 14.8.1952; zit. bei Volkmar aaO S. 231, Anm. 68.
5) Vom 7.1.1952; zit. bei Volkmar aaO S. 231, Anm. 70
6) Vom 5.11.1957; zit. bei Volkmar aaO S. 231, Anm. 71
7) aaO S. 232, Anm. 72
8) Vgl. Nachweise oben auf S. 98 f.

Selbst wenn aber tatsächlich bei einem dieser Gesetze die Voraussetzungen Art. 19 I, 1 GG vorlägen, so bliebe immer noch nachzuweisen, daß dieses Gesetz die Grundrechtseinschränkung nur für eine bestimmte Zahl von Adressaten bewirkt oder ermöglicht, denn nur auf die Zahl der Adressaten, nicht auf die der Anwendungsfälle kommt es, wie oben nachgewiesen, im Gegensatz zur Meinung von Scheerbarth und Volkmar hier an.

Anders liegt es dagegen bei den Sozialisierungsgesetzen, die sich in der Tat begriffsnotwendig an einen festen Adressatenkreis richten; Es gibt nur eine ganz bestimmte, sogar praktisch unschwer zu ermittelnde Zahl von Personen, bei denen die Voraussetzungen für eine Sozialisierung vorliegen. [1] Dennoch müssen diese Gesetze nach der ausdrücklichen Verfassungsvorschrift des Art. 15 GG grundgesetzlich zulässig sein. Dieser Gegensatz kann aber nicht dadurch gelöst werden, daß man den Art. 19 I, 1 GG einfach eines eigenständigen Sinnes beraubt oder ihn wie Volkmar ganz allgemein einschränkt. Vielmehr muß Art. 15 GG insoweit als Ausnahme von dem in Art. 19 I, 1 GG enthaltenen Grundsatz aufgefaßt werden. [2]

Es zeigt sich also, daß unüberwindliche praktische Schwierigkeiten nicht bestehen, wenn man der absoluten Theorie zu Art. 19 I, 1 GG insoweit folgt, als man auf den begrifflich unbestimmten oder bestimmten Adressatenkreis eines Hoheitsaktes abstellt. Damit entfällt zugleich die von Volkmar hervorgehobene Notwendigkeit, gewisse konkrete oder individuelle Gesetze aus dem Begriff des Einzelfallgesetzes im Sinne von Art. 19 I, 1 GG auszuscheiden. Es soll abschließend jedoch noch dargelegt werden, daß die Beweisführung Volkmars für die einschränkende Auslegung des Art. 19 I, 1 GG aus seinem Sinn und Zweck auch nicht stichhaltig ist.

---

1) Diese Zahl kann sich auch in Zukunft nicht vermehren, denn wenn beispielsweise einmal der Bergbau sozialisiert ist, gibt es später keine neuen Konzessionsinhaber mehr, die etwa auch nach dem Sozialisierungsgesetz enteignet werden können.

2) Ob das auch für Art. 14 III GG in Bezug auf die sich ebenfalls an eine feste Zahl von Adressaten richtenden Bodenreformgesetze gilt, kann dahingestellt bleiben, da sich daraus jedenfalls keine Änderungen der Interpretation des Art. 19 I, 1 GG ergäben; zum Verhältnis von Art. 14 III zu Art. 19 I, GG vgl. insbes. Maunz, Dt. Staatsrecht, 12. Aufl., aaO S. 147; v.-M.-K., aaO Anm. VII, 7 d) zu Art. 14 GG mit zahlreichen Verweisungen; und Imboden, aaO in VVDStRL 18, 113/120.

Schon oben wurde darauf hingewiesen, daß die von Volkmar hervorgehobene Ratio des Art. 19 I, 1 GG, "den Gesetzgeber daran zu hindern ..... durch Einzelfallregelungen in den Bereich der Verwaltung einzugreifen" [1], nur eine recht vordergründige ist, daß der tiefere Grund vielmehr in der Verhinderung staatlicher Willkür gegenüber dem Staatsbürger zu suchen ist. Dies Ziel soll unter anderem durch eine Teilung und Begrenzung staatlicher Gewalt erreicht werden: Die generellen und abstrakten Verhaltensregeln sollen durch andere Organe als die individuellen und konkreten Hoheitsakte ausgeführt werden, welchen wiederum grundsätzlich zu ihrer Rechtfertigung eine allgemeine, nämlich gesetzliche Ermächtigung zugrunde liegen muß. Insofern kommt Art. 19 I, 1 GG in der Tat die Aufgabe zu, auf dem Gebiet der Grundrechtseinschränkungen den Gesetzgeber daran zu hindern, in den Bereich der Verwaltung einzugreifen, nämlich Einzelakte zu erlassen. Ebenso soll er auch verhindern, daß auf diesem Gebiet Einzelakte - vom Standpunkt der Gewaltenteilung also Hoheitsakte der Exekutive - überhaupt ohne allgemeine, nämlich gesetzliche Ermächtigung erlassen werden. Art. 19 I, 1 GG sagt ja nicht, Grundrechte dürften nur durch gesetzgeberische und nicht durch verwaltende Staatstätigkeit eingeschränkt werden, sondern Grundrechte dürften nur durch oder aufgrund "allgemein und nicht nur für den Einzelfall" geltender Gesetze eingeschränkt werden. Erst sekundär, weil nämlich der Erlaß solcher Gesetze nach dem Gewaltenteilungssche na materiell legislative Tätigkeit ist, sagt er damit, daß Grundrechte nicht durch materiell verwaltende Tätigkeit eingeschränkt werden dürfen. Damit gibt er aber zugleich für den wichtigen Bereich grundrechtseinschränkender Gesetze einen Maßstab an, von dem abzulesen ist, wann verwaltende, wann legislative Staatstätigkeit vorliegt: Die Verabschiedung eines Gesetzes ist materiell Verwaltung, wenn es nicht "allgemein", sondern "für den Einzelfall" gilt, sie ist materiell Legislative, wenn es "allgemein und nicht nur für den Einzelfall" gilt.

Hält man sich das vor Augen, so wird klar, daß die umgekehrte Interpretation der Begriffe "allgemein und nicht nur für den Einzelfall" aus der Gegenüberstellung von "faktischer" Gesetzgebung und Verwaltung nicht zum Ziel führen kann. Sie stellt vielmehr einen Zirkelschluß dar, der im Endeffekt eine gefährliche Aushöhlung von Art. 19 I, 1 GG mit sich bringen würde. Man versuche

---

1) Volkmar aaO S. 229

nur eine Abgrenzung von Gesetz und Verwaltungsakt, ohne auf abstrakte und generelle einerseits und konkrete und individuelle Merkmale andererseits zurückgreifen zu können. Die Frage, ob die in einem staatlichen Hoheitsakt getroffene Regelung "nach Umfang und Bedeutung ihres Gegenstandes für das Staatsganze im Einklang mit den Erfordernissen einer ordnungsmäßigen Verwaltung rein faktisch auch von einer Verwaltungsbehörde durch Verwaltungsakt getroffen werden könnte," [1] hilft einem dabei nicht weiter. Rein faktisch kann nämlich jede hoheitliche Tätigkeit auch durch Verwaltungsbehörden getroffen werden. "Tatsachenkomplex(e)", die "einen solchen Umfang und eine solche Bedeutung für das Staatsganze "besitzen, daß sie trotz ihrer "Konkretheit von einer Verwaltungsbehörde rein faktisch gar nicht geregelt werden könnte(n)" [2], gibt es einfach nicht. Während der Zeit des Dritten Reiches wurden praktisch alle staatlichen Hoheitsakte durch die Regierung verabschiedet. Weil faktisch auch heute die Verwaltung dasselbe wie die Legislative tun kann, ist durch Art. 80 GG ihr Betätigungsfeld auf dem Gesetzgebungssektor erheblich eingeschränkt worden.

Aber auch die von Volkmar aufgestellte Voraussetzung, daß die Regelung durch Verwaltungsakt muß getroffen werden können, hilft hier nicht weiter, da ja ohnehin bei allen nach diesen Kriterien zu untersuchenden Gesetzen zuvor festgestellt wurde, daß es sich um konkrete bzw. individuelle Gesetze, also materiell um Verwaltungs- bzw. Regierungsakte handelt. Hier zeigt sich der Zirkelschluß Volkmars mit aller Deutlichkeit. Seine Interpretation des Art. 19 I, 1 GG muß daher abgelehnt werden.

Abgesehen von den ausdrücklich im Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmen muß der Gesetzgeber mithin nach Art. 19 I, 1 GG gehalten sein, grundrechtseinschränkende Gesetze ausschließlich generell in dem Sinne zu gestalten, daß bei ihrem Erlaß die Adressatenzahl noch nicht fest bestimmt ist.

D. Ergebnisse

Wie oben festgestellt, sind alle Verlängerungsgesetze grundrechtseinschränkende Gesetze im Sinne von Art. 19 I, 1 GG. Sie sind daher mit dieser Verfassungsnorm unvereinbar, wenn und soweit sie sich an einen bei ihrem Erlaß feststehenden, theoretsich bestimmbaren Adressatenkreis richten.

---

1) So Volkmar aaO S. 237
2) So Volkmar aaO S. 234

Soweit es sich um Gesetze handelt, die die Strafverfolgungsfristen für bestimmte Delikte einheitlich für vergangene und künftige Delikte verlängern, ist die Entscheidung einfach: Die künftigen Anwendungsfälle und damit auch die künftigen Adressaten des Gesetzes sind noch völlig unbestimmt und theoretisch unbestimmbar.

Allerdings gibt es Stimmen, die in einem solchen sich auf vergangene und künftige Fälle beziehenden Gesetz in Wahrheit zwei von einander getrennte, selbständige Hoheitsakte erblicken, einen "materiellen Rechtssatz, soweit das Gesetz in die Zukunft weist, und .... einen oder mehrere Einzelakte ....., soweit das Gesetz die Vergangenheit erfaßt, also zurückwirkt." [1] Daß eine solche Aufspaltung "in einen zukunfts- und einen vergangenheitsregelnden Teil .... dem Gesetz als zeitlicher Gesamtregelung Gewalt antun" würde, hat Scheerbarth [2] indes überzeugend nachgewiesen. Hier sei nur betont, daß bei zahlreichen Gesetzen im Zeitpunkt ihrer Verabschiedung schon feststeht, daß sie sich außer an eine unbestimmte Zahl künftiger Adressaten auch an eine feststehende Zahl bestimmter Personen wenden; man denke etwa an ein Wehrpflichtgesetz, das bestimmt, daß alle gesunden Männer im Alter von 20 Jahren zum Wehrdienst einberufen werden. Die gesunden Männer, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes 20 Jahre alt sind, werden bestimmt betroffen. Dennoch würde niemand auf den Gedanken kommen, das Gesetz, soweit es sich auf diese feststehenden Fälle bezieht, rechtlich anders zu beurteilen als bezüglich der noch unbestimmten künftigen Fälle. Mit Recht, denn es kommt für den Charakter eines Gesetzes als generellen Rechtssatzes nicht darauf an, ob einzelne Adressaten schon bei Inkrafttreten feststehen, sondern darauf, daß der gesamte Adressatenkreis, an den sich das Gesetz wendet, noch unbestimmt ist. Aus dem gleichen Grunde muß auch ein rückwirkendes Gesetz, das sich sowohl auf feststehende vergangene als auch auf unbestimmte künftige Fälle bezieht, einheitlich als allgemein geltendes Gesetz im Sinne von Art. 19 I, 1 GG angesehen werden. Verlängerungsgesetze, die Strafverfolgungsfristen einheitlich für vergangene und künftige Delikte verlängern, müssen daher in jedem Fall mit Art. 19 I, 1 GG vereinbar sein.

Eine andere rechtliche Beurteilung dürfte sich hingegen für diejenigen Gesetze ergeben, die sich darauf beschränken, die Verjährungsfristen für bestimmte,

---

1) So Eckhardt-Hillebrecht aaO S. 47; ebenso schon Hildegard Krüger aaO in DVBl 1956, S. 399

2) Scheerbarth, aaO S. 26

zeitlich abgegrenzte Gruppen von vergangenen Fällen zu verlängern. Um festzustellen, ob ihr Adressatenkreis unbestimmt oder bestimmbar ist, muß man zunächst ermitteln, welcher der verschiedenartigen Personenkreise, an die sich diese Verlängerungsgesetze richten, hier überhaupt maßgebend ist. Es leuchtet ein, daß hier nicht alle Menschen und Institutionen in Betracht kommen, an die sich die Gesetze überhaupt wenden, sondern nur diejenigen, für die sie Grundrechtseinschränkungen mit sich bringen, denn nach Art. 19 I, 1 GG muß das Gesetz, soweit es Grundrechte einschränkt oder ihre Einschränkung ermöglicht, allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. Wie oben unter B dargelegt, ermöglichen die Verlängerungsgesetze einmal eine Einschränkung des Grundrechts der Freiheit der Person für diejenigen Menschen, die der betreffenden Straftaten verdächtig sind oder werden, indem sie sie der Gefahr aussetzen, in Untersuchungshaft genommen zu werden. Zum anderen ermöglichen sie die Einschränkung des gleichen Grundrechts für die der betreffenden Delikte schuldigen Täter, und zwar diejenigen Täter, die noch nicht bestraft sind und nach bisherigem Recht auch nicht bestraft werden konnten, denn nur für sie ermöglichen die Verlängerungsgesetze eine über das bisherige Recht (zeitlich) hinausgehende Einschränkung des Grundrechts der Freiheit der Person. Nur diese Verdächtigen und Täter kommen als Adressaten in dem hier vertretenen Sinne des Art. 19 I, 1 GG infrage, nicht dagegen die Richter, Staatsanwälte und sonstigen Beamten, an die sich die Verlängerungsgesetze in erster Linie richten, für die die betreffenden Gesetze jedoch keine Grundrechtseinschränkung enthalten.

Der Kreis der Verdächtigen ist bei Verabschiedung der betreffenden Gesetze auch theoretisch noch unbestimmbar und damit unbestimmt, da noch gar nicht feststeht, wer (in Zukunft) in Tatverdacht geraten wird. In Bezug auf sie liegt also kein Individualgesetz vor.

Will man die gleiche Frage auch für den Kreis der betroffenen Straftäter klären, so muß die bereits im 4. Kapitel eingeführte Differenzierung der hier auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu untersuchenden Gruppe von Gesetzen wieder aufgenommen werden. Und zwar ist zu unterscheiden zwischen einem Gesetz, durch welches Strafverfolgungsfristen für Straftaten verlängert werden, die zur Zeit seines Inkrafttretens nach bisherigem Recht noch nicht verjährt sind, und einem Gesetz, das ausschließlich Strafverfolgungsfristen für Delikte verlängert, bei denen die Verjährung nach bisherigem Recht bereits eingetreten ist.
Im ersteren Falle ist im Zeitpunkt des gesetzlichen Inkrafttretens noch völlig unbestimmt, wer von den betroffenen Straftätern noch innerhalb der auch nach altem Recht bestehenden Verfolgungsfrist, also in der Zeit zwischen dem

Inkrafttreten des neuen Gesetzes und dem Ende der bisherigen Verjährungsfrist, gefaßt werden wird. Umgekehrt steht also auch noch nicht fest, wer in dieser Zeit nicht gefaßt werden wird. Nur für diese letzteren Täter ermöglicht aber das neue Gesetz eine über das bisherige Recht (zeitlich) hinausgehende Einschränkung der Freiheit der Person. Nur sie sind daher in dem hier interessierenden Sinne Adressaten des Gesetzes.

Anders ist die Rechtslage dagegen im Falle des zweiten Gesetzes. Hier trifft die gesetzliche Ermächtigung zur Freiheitsentziehung einen festliegenden, theoretisch bestimmbaren Personenkreis, nämlich alle Bürger, die in der Zeit, auf die das Gesetz zurückwirken soll, eine der im Gesetz bezeichneten Straftaten begangen haben und bis zum Inkrafttreten noch nicht gefaßt sind. Daß praktisch nicht alle diese Täter von der vom Gesetz ermöglichte Freiheitsentziehung betroffen werden, kann daran nichts ändern, denn das Gesetz gilt für alle diese Personen.

Aus dieser Gegenüberstellung ergibt sich, daß ein Gesetz, durch welches die Verjährungsfristen für im Zeitpunkt seines Inkrafttretens noch nicht verjährte Delikte verlängert werden, "allgemein und nicht nur für den Einzelfall" im Sinne von Art. 19 I, 1 GG gelten und daher nicht gegen diese Verfassungsnorm verstoßen würde. Ein Gesetz, durch das ausschließlich die Verjährungsfristen für im Zeitpunkt seines Inkrafttretens bereits verjährte Delikte verlängert werden, wäre dagegen, da es sich ausschließlich an einen theoretisch bestimmbaren Personenkreis richtet und die Einschränkung des Grundrechts des Art. 2 II, 2 GG ermöglicht, mit Art. 19 I, 1 GG nicht vereinbar und daher unzulässig.

Das Gleiche muß auch dann gelten, wenn der Gesetzgeber die gesetzlichen Fristen zwar unberührt läßt, aber für bestimmte, in der Vergangenheit liegende Gruppen von Delikten den Verjährungsbeginn durch Gesetz hinausschiebt. Auch ein solches Gesetz würde nämlich eine Einschränkung des Grundrechts des Art. 2 II, 2 GG für eine - je nach dem, wie weit die zu regelnden Fälle zurückliegen - bestimmte oder unbestimmte Anzahl von Straftätern ermöglichen. Die gesetzestechnisch andere Form, in der dies geschieht, spielt dabei für die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes keine Rolle.

III. Art. 19 I, 2 GG und die Verlängerungsgesetze

Zu untersuchen bleibt noch, ob ein die Strafverfolgungsfristen früher begangener Delikte verlängerndes, mit Art. 19 I, 1 GG vereinbares Gesetz auch der Formvorschrift des Art. 19 I, 2 GG entsprechen muß, ob es also das eingeschränkte Grundrecht unter Angabe des Artikels ausdrücklich nennen muß.

Der Sinn des Art. 19 I, 2 GG ist es, den Gesetzgeber zu zwingen, über jede an sich zulässige Grundrechtseinschränkung Rechenschaft abzulegen. Der einzelne soll gegen stillschweigende oder versehentliche Eingriffe des Gesetzgebers in seine Grundrechte geschützt werden. [1] Nach allgemeiner Ansicht kann sich dieses Gebot aber nur auf nachkonstitutionelles Recht beziehen. Nicht aber verpflichtet es den Gesetzgeber, alle grundrechtseinschränkenden vorkonstitutionellen Gesetze nachträglich entsprechend Art. 19 I, 2 GG zu ergänzen. [2] Aber auch nachkonstitutionelles Recht unterliegt nach Ansicht des BVerfG dem Erfordernis des Art. 19 I, 2 GG nur, soweit es grundsätzlich neue Eingriffe in Grundrechte enthält, nicht dagegen, wenn es lediglich bereits früher übliche Einschränkungen in anderer Form wiederholt oder in geringerem Umfange erweitert. [3]

Dieser Meinung ist zuzustimmen, denn in diesen Fällen würde die ausdrückliche Bezeichnung der eingeschränkten Grundrechtsartikel nur eine Aufbauschung der Gesetze zur Folge haben, ohne ihren Zweck zu erfüllen, dem Bürger neue Grundrechtseinschränkungen deutlich vor Augen zu führen. Im Gegenteil würde eine solche Handhabung zu einer bloßen stereotypen Formel führen, die sich in einem Großteil aller Gesetze finden ließe und kaum noch Beachtung fände. [4]

Es kommt also darauf an, ob auch Gesetze, durch welche Strafverfolgungsfristen früher begangener Delikte verlängert werden, schon früher übliche Grundrechtseinschränkungen enthalten. Hierzu kann zunächst festgestellt werden, daß die Gesetze nicht zu neuen Eingriffen ermächtigen, sondern die aufgrund anderer Gesetze zulässigen Freiheitsbeschränkungen nur in einem längeren Zeitraum

---

1) Vgl. Röhl, aaO S. 195
2) unbestritten; vgl. BVerfGE 2, 121/122; v.M.-K. Anm. IV 3 c zu Art. 19 GG
3) Vgl. BVerfGE 5, 13/16
4) Ähnl. Stree, aaO S. 234; Maunz, Dt. Staatsrecht, 9. Aufl., S. 109; Röhl aaO S. 209

gestatten. Aber auch diese zeitliche Ausdehnung ist nicht grundsätzlich neu, denn sie war schon nach bisher geltendem Recht gemäß § 68 StGB im Einzelfall dann möglich, wenn die Verjährungsfrist durch richterliche Handlung unterbrochen wurde. Insofern enthalten die Verlängerungsgesetze nur einen schon bisher üblichen Eingriff in das Grundrecht der Freiheit der Person, der nur weiter ausgestaltet wird. Die ausdrückliche Nennung des Art. 2 II, 2 GG gemäß Art. 19 I, 2 GG wäre daher nach der oben dargelegten Ansicht unnötig, ja sogar überflüssig.

6. Kapitel: Der Gleichheitssatz des Art. 3 GG als Schranke des Gesetzgebers

I. Problemstellung

Im vorigen Kapitel wurde auf die aus ihrer gleichen Zielrichtung resultierende Parallelität von Gewaltenteilungsschema und Gleichheitssatz hingewiesen, sowie auf die Möglichkeit, den Gewaltenteilungsgrundsatz, der im Grundgesetz zwar als tragendes Organisationsprinzip verankert, aber nur schwach umrissen ist, mit Hilfe des Gleichheitssatzes justiziabel zu machen. Dem ist an dieser Stelle hinzuzufügen, was keiner weiteren Begründung bedarf, daß die Bedeutung des Gleichheitssatzes über die bloße Nutzbarmachung des Gewaltenteilungsschemas natürlich weit hinausgeht. Aus diesem Grunde soll hier der Gleichheitssatz auch in einem besonderen Abschnitt und nicht, was an sich denkbar wäre, im Rahmen der Untersuchungen zum Gewaltenteilungsprinzip behandelt werden. Es soll jedoch an die im vorigen Abschnitt gefundenen Ergebnisse angeknüpft werden.

Danach steht fest, daß Art. 19 I, 1 GG dem Gesetzgeber bei der Verlängerung von Strafverfolgungsfristen früher begangener Delikte nur in extremen Ausnahmefällen Schranken setzt, da sonst auch durch rückwirkende Verlängerungsgesetze der in Art. 19 I, 1 GG konkretisierte Grundsatz der Allgemeinheit der Gesetze eingehalten wird. Das besagt jedoch noch nicht - und hier zeigt sich die über das Gewaltenteilungsschema hinausgehende Bedeutung des Art. 3 GG -, daß damit auch den Kriterien des Gleichheitssatzes Genüge getan wird. Es bleibt vielmehr zu prüfen, welche Gebote oder Verbote sich für den Gesetzgeber im Bereich der Verlängerung von Strafverfolgungsfristen früher begangener Delikte aus Art. 3 GG ergeben.

Daß der Gleichheitssatz nach dem Grundgesetz auch den Gesetzgeber bindet, wird heute - im Gegensatz zur Zeit der Weimarer Verfassung - trotz mancher Kritik [1] aufgrund der klaren Bestimmung des Art. 1 III GG einmütig anerkannt. [2] Die Worte "vor dem Gesetz" in Art. 3 I GG, die, für sich genom-

---

1) Vgl. insbes. Ipsen, aaO S. 150 f und Fuß aaO in JZ 1959, 329 ff.

2) Vgl. BVerfG seit BVerfGE 1, 14/L.S. 18; Maunz Dt. Staatsrecht, 13. Aufl., S. 112; Leibholz, aaO S. 241; Ipsen, aaO S. 146 f.; v.M.-K. Anm. III, 2 zu Art. 3 GG; Wernicke in B.K.Erl. II, 4 a zu Art. 1 GG; Hamann, 2. Aufl., Anm. B3 zu Art. 3 GG m.w. Nachw.; Schröder: Der Rechtsbegriff der Gleichheit, aaO S. 233 ff.

men, den Schluß gestatten würden, die Anwendung des Gleichheitssatzes setze zunächst das Bestehen eines Gesetzes voraus, könne sich also nicht auf die Gesetzgebung selbst beziehen, [1] sind gegenüber der Legislative als "vor der Verfassung" zu deuten. [2]

Läßt man zunächst die Einzelausprägungen und Konkretisierungen des allgemeinen Gleichheitssatzes außer Acht, so erweist er sich auch für den Gesetzgeber als "allgemeine Weisung bei steter Orientierung am Gerechtigkeitsgedanken, 'Gleiches gleich, Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden' zu behandeln." [3] Der allgemeine Gleichheitssatz, der wie immer wieder betont worden ist, [4] keine schematische Gleichmacherei, keine absolute Gleichheit erfordert, zerfällt somit in ein doppeltes Gebot: "Sachverhaltlich Gleiches .... rechtlich gleich, sachverhaltlich Ungleiches (Verschiedenes) .... je nach seiner Eigenart rechtlich ungleich (unterschiedlich) zu behandeln." [5] Für die verfassungsrechtliche Prüfung eines Gesetzes auf seine Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz ergeben sich daraus zwei Fragen: Behandelt das Gesetz "sachverhaltlich Gleiches" auch rechtlich gleich, d.h. schreibt es für gleiche Tatbestände auch gleiche Rechtsfolgen vor? Und behandelt das Gesetz umgekehrt sachverhaltlich Ungleiches auch seiner Eigenart entsprechend verschieden, d.h. sieht es für ungleiche Tatbestände der Ungleichheit entsprechende unterschiedliche Rechtsfolgen vor? Beiden Fragen immanent ist die Kardinalfrage, was denn eigentlich "gleich", was "ungleich" im Sinne des Gleichheitssatzes ist. Sie erfordert, daß man sich zunächst gewisse begriffliche Grundlagen vor Augen hält.

Zwei Sachverhalte können immer nur in bestimmter Beziehung, d.h. in bestimmten Merkmalen gleich, niemals aber in jeder Beziehung - schlechthin - gleich sein. [6] "Es gibt keine 'Gleichheit schlechthin' - auch nicht in der Mathematik - sondern nur eine Gleichheit 'in Bezug auf' oder 'im Hinblick auf' bestimmte einzelne Merkmale oder einen Inbegriff von Merkmalen." [7]

---

1) Das erwägt Ipsen, aaO S. 138

2) So Fuß, aaO in JZ 1959, 329 f. im Anschluß an v.M.-K. Anm. III, 4 a zu Art. 3 GG; ähnl. Ipsen aaO S. 158, und für Art. 109 I WRV schon Leibholz, aaO S. 34, der die Worte "vor dem Gesetz" umdeutet in "angesichts des Gesetzes".

3) So BVerfGE 3, 58/135; ähnl. schon BVerfGE 1, 14/52. Vgl. ferner Geiger: Der Gleichheitssatz und der Gesetzgeber, aaO S. 171; Rinck, aaO in DVBl 1961, 1 u. 3, in JZ 1963, 521 u. in JöR 10, 269/273; Maunz Dt. Staatsrecht, 13. Aufl. S. 112; v.M.-K. Anm. III, 1 zu Art. 3 GG; Hamann, Anm. B 4 zu Art. 3 GG

Forts. siehe Seite 110

Wenn man von Gleichheit spricht, muß man daher, streng genommen, immer angeben, in welcher Hinsicht man diese Gleichheit meint, auf welches gemeinsame Merkmal oder auf welchen gemeinsamen Inbegriff von Merkmalen, auf welches "tertium comparationis" [1] man sich bezieht.

Das gilt auch für die Frage, welche der in einem Gesetz geregelten oder zu regelnden Sachverhalte als "gleich" oder "ungleich" anzusehen sind. Auch hier muß man sich zunächst darüber klar werden, in welcher Hinsicht von Gleichheit oder Ungleichheit gesprochen werden soll. Vielfach versucht man die Gemeinsamkeiten dadurch zu präzisieren, daß man darauf abstellt, was "im wesentlichen" gleich oder ungleich ist, [2] doch bedeutet das, wie Schröder [3] richtig nachgewiesen hat, keine echte Lösung, sondern nur eine Verschiebung des Problems. Denn was wesentlich und was unwesentlich ist, ergibt sich nicht objektiv aus den Vergleichsobjekten, sondern hängt von der subjektiven Auffassung des jeweils Urteilenden ab. Ihm soll jedoch gerade ein objektiver Maßstab an die Hand gegeben werden. [4]

Forts. Seite 109

4) Vgl. z.B. Fuss, aaO in JZ 1959, 329/330; Ipsen, aaO S. 141

5) So v.M.-K. Anm. III 1 zu Art. 3 GG

6) Dementsprechend führt das BVerfG aus, "daß die Anwendung von Art. 3 I GG immer auf dem Vergleich von Lebensverhältnissen beruht, die nie in allen, sondern stets nur in einzelnen Elementen gleich sind." (BVerfGE 10, 59/72 f. im Anschl. an 6, 273/280).

7) So zutreffend Schröder: Der Rechtsbegriff der Gleichheit aaO S. 68.

---

1) Vgl. Schröder, aaO S. 70 m.w.Nachw.

2) So z.B. das BVerfG, das in st. Rspr. sagt, der Gleichheitssatz verbietet, "wesentlich Gleiches ungleich zu behandeln" (zuerst BVerfGE 1, 14/52; zul. in NJW 1964, 1411).

3) aaO S. 128 f.

4) Ebenso Hamann, Anm. B 4 b) zu Art. 3 GG.

Einigkeit besteht darüber, daß das "tertium comparationis" nicht nach formellen, sondern materiellen Kriterien zu bestimmen ist. [1] Schröder versucht in seiner bereits zitierten Dissertation, es den Zwecken des jeweiligen Gesetzes und der Rechtsordnung an sich zu entnehmen. [2] Als gemeinsame Merkmale, auf die die Gleichsetzung der in einem Gesetz behandelten Personen und Umstände bezogen werden kann, führt er im einzelnen an: "das Prinzip der Sachlichkeit .... , das Prinzip der Unmaßgeblichkeit gleicher Wertfaktoren, den Maßstab für die Beurteilung der Höher- oder Geringerwertigkeit kollidierender Zwecke (ausgerichtet an der menschlichen 'Grundtendenz'), sowie das umfassende und entscheidende Postulat der Gewährleistung (Ermöglichung) der Verwirklichung des jeweils objektiven höher- und höchstwertigen kollidierenden Zweckes." [3]

Im Ergebnis ähnlich, wenn auch summarischer, stellt das Bundesverfassungsgericht für die Frage, welche Sachverhalte als "gleich" oder "ungleich" im Sinne des Gleichheitssatzes anzusehen sind, darauf ab, "welche Aufgabe dem Gesetz gestellt war und welcher rechtlichen Mittel es sich bei ihrer Lösung bedient hat." [4] Dabei betont es immer wieder, daß es "grundsätzlich dem Gesetzgeber überlassen werden" müsse, "die Merkmale zu bestimmen, nach denen die Sachverhalte als hinreichend gleich anzusehen sind, um sie gleich zu regeln." Er sei "lediglich gehalten, Gesetzlichkeiten zu berücksichtigen, die in der Sache selbst liegen, und darf die fundierten allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen nicht mißachten." [5] Im allgemeinen begnügt sich das Gericht jedoch mit der Feststellung, daß mehrere Sachverhalte "wesentlich" gleich oder ungleich seien und mit der Prüfung, ob für eine - wie auch immer festgestellte - gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung "ein vernünftiger, aus der Natur der Sache sich ergebender oder sonstwie sachlich einleuchtender Grund sich nicht finden" lasse, ob "also für eine am Gerechtigkeitsgedanken orientierte Betrachtungsweise die Regelung als willkürlich bezeichnet werden" müsse. [6]

---

1) Vgl. Schröder, aaO S. 239; Rinck, aaO in JöR 10, 269/275 unter Berufung auf BVerfGE 8, 51/L.S. 4, 64; Leibholz, aaO in AöR N.F. 12, 1/15 f.
2) aaO S. 128 ff.
3) Vgl. Schröder, aaO S. 242 f. (im Einzelnen vgl. auch S. 108, 157 ff., 165 f., 182 ff.)
4) BVerfGE 9, 291/294
5) So zuletzt wörtlich BVerfGE 13, 225/228; vgl. ferner BVerfGE 12, 326/337 f.; 6, 273/280; 10, 59/73; 3, 225/240; 6, 55/71; 9, 3/10 f.
6) So zul. in NJW 1964, 1411; st. Rspr. seit BVerfGE 1, 14/52; 1, 264/L.S. 3 u. 275 f. (Nachweise b. Rinck aaO in JöR 10, 269/273, Anm. 4).

In der Tat scheint der Versuch einer genaueren Umschreibung dessen, was als "tertium comparationis" im Sinne von Art. 3 I GG zu verstehen ist, wegen der beinahe unbegrenzten Vielfalt von Anwendungsmöglichkeiten des Gleichheitssatzes nahezu unmöglich. Auch die vielfältig differenzierende Lösung Schröders bringt für seine praktische Anwendung keine Fortschritte. Es soll daher hier davon abgesehen werden, genau zu umschreiben, was als "im wesentlichen gleich" im Sinne von Art. 3 I GG anzusehen ist, [1] sondern statt dessen auf die kasuistische - nicht erschöpfende und nicht ganz scharfe - Aufzählung von Kriterien zurückgegriffen werden, die das Bundesverfassungsgericht herausgearbeitet hat.
Danach sind jedenfalls gemäß Art. 3 I GG diejenigen Gleicheiten bzw. Ungleichheiten zu berücksichtigen, die sich im Hinblick auf Zweck oder Aufgabe des Gesetzes, auf "Gesetzlichkeiten, die in der Sache selbst liegen" (auf die "Natur der Sache"), und auf die "fundierten allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen der Gemeinschaft" ergeben. [2] Im einzelnen wird auf diese Kriterien unten noch einzugehen sein. Hier mag jedoch der bloße Hinweis auf sie genügen, um damit in notwendiger Weise generalisierender Form hervorzuheben, worauf es bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen am Maßstab des Gleichheitssatzes ankommt.

Für die Anwendung des Gleichheitssatzes durch den Verfassungsrichter ist neben diesen grundsätzlichen Erwägungen aber noch eine mehr praktische Eigenart zu berücksichtigen, auf die schon im vorigen Kapitel hingewiesen wurde. Und zwar kommt sowohl in der Stellung im Grundrechtsteil als im Wortlaut [3] dieser Verfassungsnorm zum Ausdruck, daß ihre Aufgabe primär der Schutz des Staatsbürgers, des einzelnen M e n s c h e n vor ungerechtfertigter hoheitlicher Ungleich- oder Gleichbehandlung ist. Sie schreibt damit der staatlichen Hoheitsgewalt nur insoweit die Orientierung an einem idealen "allgemeinen Gerechtigkeitsgebot" vor, als es um die (Gleich- oder Ungleich-) behandlung von Menschen geht. Nur wenn und soweit durch einen staatlichen Hoheitsakt Menschen betroffen werden, kommt eine Berufung auf den Gleichheitssatz überhaupt in Betracht. [4]

---

1) Das würde zudem den Rahmen dieser auf ein konkretes Problem gerichteten Untersuchung bei weitem überschreiten. Vgl. dazu die bereits oben zit. Dissertation von Schröder, aaO.

2) Vgl. außer den o.a. Zitaten noch: BVerfGE 2, 118/119f.; 3, 58/135; 3, 225/240; 4, 219/244; 6, 55/71,; 7, 305/315; 9, 137/146; 9/201/206; 9/334/10, 234/246; 12, 341/348; 12, 354/367.

3) "Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich".

4) Ebenso z.B. BVerfGE 11, 192/203.

Damit zeichnet sich für die hier anstehende Frage nach den Geboten oder Verboten, die sich für den Gesetzgeber im Bereich der gesetzlichen Verlängerung von Strafverfolgungsfristen früher begangener Delikte ergeben, folgender Lösungsweg ab:
Wenn, wie nachgewiesen, das "tertium comparationis" für die Frage, was als gleich und ungleich im Sinne des Gleichheitssatzes aufzufassen ist, nur durch eine eingehende Prüfung anhand der oben genannten teils speziellen, auf das jeweilige Gesetz bezüglichen, teils allgemeinen Kriterien ermittelt werden kann, so kann nicht der an sich naheliegende Weg beschritten werden, zunächst zu ermitteln, welche in dem Gesetz geregelten Tatbestände im Hinblick auf dieses "tertium comparationis" gleich und welche ungleich sind, um dann anschließend zu prüfen, ob an diese gleichen bzw. ungleichen Tatbestände durch das Gesetz auch gleiche bzw. ungleiche Rechtsfolgen geknüpft werden. Es sind vielmehr umgekehrt die Gleichheiten und Ungleichheiten der Rechtsfolgen des Gesetzes in Bezug auf eine Bevorzugung oder Benachteiligung seiner Adressaten herauszugreifen, um anschließend zu fragen, ob sie auch auf entsprechenden Gleichheiten oder Ungleichheiten der Tatbestandsmerkmale im Hinblich auf die nach dem Gleichheitssatz maßgeblichen Kriterien beruhen. [1] Dadurch wird von vorherein eine Konzentration der Untersuchung auf diejenigen Gleich- und Ungleichregelungen bewirkt, die sich auf die von dem Gesetz Betroffenen, also auf Menschen auswirken.

Für unsere Untersuchung ergibt sich nun die Besonderheit, daß sie sich nicht auf ein bestimmtes konkret gefaßtes Gesetz, sondern auf eine Gruppe von Gesetzen bezieht. Das macht erforderlich, daß hier nicht - wie bei einem bestimmten Gesetz - tatsächlich bestehende, sondern in dieser Gesetzesgruppe mögliche, gegebenenfalls alternative Differenzierungen und Gleichregelungen herausgearbeitet werden. Aus der Themenstellung ergibt sich andererseits, daß hier nicht alle Differenzierungen und Gleichregelungen berücksichtigt werden können, welche die zur zu prüfenden Gruppe gehörenden Gesetze enthalten können. Es können vielmehr nur solche in die Untersuchung mit einbezogen werden, die gerade typisch für die Gesetze dieser Gruppe sind. Das heißt mit anderen Worten: Nur solche Gleichheiten und Ungleichheiten in den Rechtsfolgen können hier berücksichtigt werden, die gerade für Gesetze typisch sind, welche Strafverfolgungsfristen entweder ausschließlich

---

1) Im Ergebnis ähnlich die von Ipsen, Gleichheit aaO S. 178 f., 190 vorgeschlagene Methode; vgl. auch v.M.-K., Anm. III 2 c) zu Art. 3 GG.

oder doch teilweise für früher begangene Delikte verlängern. Gleichheiten oder Ungleichheiten, die typisch für größere Gruppen von Gesetzen sind, etwa für alle Gesetze, die überhaupt Strafverfolgungsfristen verlängern, müssen dagegen hier außer Betracht bleiben.

Anschließend an diese bloße Zusammenstellung der typischerweise möglichen Differenzierungen und Gleichbehandlungen in den Rechtsfolgen in Bezug auf eine Bevorzugung oder Benachteiligung der Adressaten des Gesetzes muß dann anhand des Gleichheitssatzes abgrenzend ermittelt werden, auf welche Unterschiede in den Tatbestandsmerkmalen der Gesetze sie sich beziehen dürfen, d.h. welche Tatbestandsmerkmale nach den sich aus dem Gleichheitssatz ergebenden Kriterien für eine Differenzierung irrelevant sein oder umgekehrt eine Differenzierung erfordern müssen.

II. Typische Ungleich- und Gleichregelungen in den Verlängerungsgesetzen im Hinblick auf eine Benachteiligung oder Bevorzugung der Betroffenen

A. Die Erfahrung zeigt, daß der Gesetzgeber, wenn er Strafverfolgungsfristen, sei es ausschließlich für vergangene, sei es für vergangene und künftige Straftaten verlängert, diese Verlängerung nicht gleichmäßig (bzw. anteilmäßig) auf den gesamten Katalog der im StGB verzeichneten Straftaten erstreckt, sondern sie nur bei einzelnen Delikten eintreten läßt. Meist werden die so von dem Gesetz erfaßten Delikte tatbestandlich abstrakt abgegrenzt, unter Umständen erfolgt die Differenzierung aber auch nach ganz konkreten Merkmalen. Das letztere ist vor allem dann der Fall, wenn das Gesetz nur für vergangene Delikte die Verjährungsfristen verlängern soll; wenn es aus diesem Grunde etwa statuiert: "Die Verjährungsfrist für alle Morde aus politischen Gründen in der Zeit vom 30.1.1933 - 8.5.1945 wird auf 25 Jahre verlängert."

In jedem Fall tritt für die von dem Gesetz Betroffenen, seien sie generell oder individuell bestimmt, nämlich die entsprechenden Verdächtigen und Straftäter eine Benachteiligung gegenüber den Nichtbetroffenen ein. Als Nichtbetroffene sind dabei einmal diejenigen Menschen anzusehen, die das gleiche (abstrakt umrissene) Delikt begangen haben oder eines solchen Deliktes verdächtigt sind wie die Betroffenen, die jedoch nicht die Voraussetzungen erfüllen, unter denen die Verfolgungsfristverlängerung nach dem Willen des Gesetzes eintritt, etwa weil ihre Taten zu einer Zeit begangen wurden, die vom Gesetz nicht erfaßt wird. Zum anderen sind unter Nichtbetroffenen auch die Menschen zu verstehen, die ein anderes (abstrakt umrissenes) Delikt begangen

haben oder eines solchen Delikts verdächtigt sind, das bisher die gleiche Strafverfolgungsfrist aufwies wie das vom Gesetz neu geregelte Delikt, nun aber von der Friständerung nicht mitbetroffen wurde - etwa Betrug im Verhältnis zum Diebstahl.

Es handelt sich also um eine allen der hier zu untersuchenden Verlängerungsgesetze innewohnende tatbestandliche Ungleichregelung in Bezug auf die Benachteiligung der von ihnen Betroffenen gegenüber anderen Menschen.

B. Ein Gesetz, das Strafverfolgungsfristen auch oder nur für vergangene Delikte verlängert, erfaßt unter ihnen typischerweise solche, die im Zeitpunkt seines Inkrafttretens nach bisherigem Recht bereits verjährt sind, und solche, die noch nicht verjährt sind; für alle wird die Verjährungsfrist gleichmäßig verlängert. Darin liegt eine Gleichregelung, die sich zum Nachteil derjenigen Betroffenen, deren Straftaten nach bisherigem Recht schon verjährt sind, gegenüber denjenigen auswirkt, deren Straftaten noch nicht verjährt sind. Während die ersteren auch nach bisherigem Recht im Zeitpunkt des Inkrafttretens noch mit richterlichen Handlungen und damit mit einer Unterbrechung, also beträchtlichen Verlängerung der jeweils laufenden Strafverfolgungsfristen rechnen müssen, kommt die Verlängerung für die letzteren vollkommen überraschend, da sie nach bisherigem Recht davon ausgehen konnten, der Gefahr einer Strafverfolgung in Zukunft auf keinen Fall mehr ausgesetzt zu sein. Auch diese Gleichbehandlung verschiedener Betroffener wird auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz zu prüfen sein.

C. Gesetze, welche Strafverfolgungsfristen einheitlich für vergangene und künftige Delikte - etwa durch Änderung des § 67 StGB - verlängern, bewirken mit dieser einheitlichen Verlängerung eine Gleichregelung, die sich ebenfalls als Benachteiligung bzw. Bevorzugung der von ihm betroffenen Straftäter darstellen kann. Und zwar wirkt sich diese Gleichregelung insofern unterschiedlich aus, als sich diejenigen Betroffenen, die eine Tat in der Vergangenheit begangen haben, auf das Gesetz nicht mehr einstellen können, da die Tat eben im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes schon unwiderruflich feststeht; während alle künftigen Täter, die neue, längere Verjährungsfrist bei der Begehung in ihr Kalkül aufnehmen, sich also danach richten können. [1]

---

1) Auf diese ungleichen Auswirkungen, die unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes problematisch werden können, weist für rückwirkende Klauselgesetze ganz allgemein Scheerbarth (aaO S. 84) hin.

Es wird zuprüfen sein, ob diese in der typischen Gleichregelung liegende Bevorzugung resp. Benachteiligung der verschiedenen, durch ein solches Verlängerungsgesetz betroffenen Tätergruppen mit dem Gleichheitssatz vereinbar ist.

Andererseits verursachen auch solche Gesetze, die sich darauf beschränken, ausschließlich die Verfolgungsfristen früher begangener Delikte zu verlängern, typischerweise eine Ungleichregelung, die sich zum Nachteil der von dem Gesetz betroffenen Straftäter und Verdächtigen vergangener Straftaten gegenüber nicht betroffenen Straftätern und Verdächtigen gleichartiger künftiger Delikte auswirkt. Hierbei handelt es sich jedoch grundsätzlich wieder um dieselbe Benachteiligung zwischen Betroffenen und Nichtbetroffenen, die - allgemeiner - schon oben unter A. aufgezeigt wurde. [1]

D. Zusammenfassend können also folgende typische Gleich- oder Ungleichregelungen im Hinblick auf eine Bevorzugung oder Benachteiligung der von den zu untersuchenden Gesetzen betroffenen Menschen genannt werden:

1. Benachteiligung von Tätern und Verdächtigen der betoffenen Delikte gegenüber Tätern und Verdächtigen anderer Delikte, deren Verjährungsfristen unverändert bleiben.

2. Benachteiligung von Tätern und Verdächtigen derjenigen betroffenen Straftaten, die im Zeitpunkt des gesetzlichen Inkrafttretens nach bisherigem Recht verjährt waren, gegenüber Tätern und Verdächtigen derjenigen betroffenen Straftaten, die auch nach bisherigem Recht noch nicht verjährt waren.

3. Benachteiligung der Täter früher begangener Delikte gegenüber den Tätern künftig zu begehender Delikte durch Gleichregelung.

---

1) Daß rückwirkende Stichtaggesetze gerade im Hinblick auf die einseitige Regelung vergangener gegenüber künftigen Sachverhalten leicht gegen Art. 3 I GG verstoßen können, legt Scheerbarth (aaO S. 63 ff.) dar. Ganz allgemein stellt er für Stichtaggesetze den Satz auf: "Wenn nicht gerade die zeitliche Lage der Sachverhalte essentiell für die beteiligten Interessen ist, so verstößt das Gesetz gegen die Rechtsetzungsgleichheit und ist nichtig."

III. Die typischen Ungleich- und Gleichregelungen am Maßstab der Konkretisierungen des Gleichheitssatzes

A. Das Verhältnis zwischen dem allgemeinen Gleichheitssatz und seinen Konkretisierungen

Der Gleichheitssatz hat im Grundgesetz nicht nur in seiner allgemeinen Formulierung "Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich" des Art. 3 I, sondern auch in zahlreichen spezielleren Verfassungsnormen Aufnahme gefunden. Hier sind vor allem die beiden "besonderen Gleichheitssätze" [1] des Art. 3 II und III GG aber auch die anderen Konkretisierungen des Gleichheitssatzes, wie z.B. die Art. 6 V, Art. 9 III, Art. 28 I, 2, Art. 33 I bis III und Art. 38 I, 1 GG zu nennen. [2] Auch allgemeine im Grundgesetz enthaltene, wenn auch nicht ausdrücklich positivierte Verfassungsgrundsätze, wie z.B. das Rechtsstaatsprinzip,können unter Umständen als Konkretisierungen des Gleichheitssatzes erscheinen. [3]

Diese Konkretisierungen interpretieren jeweils für einen speziellen Bereich den allgemeinen Gleichheitssatz authentisch, indem sie in diesem Bereich statuieren, welche Merkmale für eine Differenzierung nicht maßgeblich sein dürfen. Insoweit machen sie also einen Rückgriff auf den allgemeinen - alle Rechtsbereiche umfassenden - Gleichheitssatz des Art. 3 I GG unnötig: Wenn Art. 3 II GG statuiert, daß Männer und Frauen gleichberechtigt sind, dann braucht man für die konkrete Frage, ob eine Unterscheidung zwischen mehreren Menschen nach dem Geschlecht und w e g e n des Geschlechtes zulässig ist, jedenfalls nicht mehr auf den allgemeinen Gleichheitssatz zurückzugreifen. Eine Einschränkung ist hier allerdings insofern zu machen, als auch die speziellen Gleichheitsnormen, eben weil sie Konkretisierungen des allgemeinen Gleichheitssatzes sind, nicht unabhängig von ihm interpretiert werden können. Zwischen den Konkretisierungen und dem allgemeinen Gleichheitssatz besteht nämlich, worauf in besonders eindringlicher Weise Rinck [4] aufmerksam gemacht hat, "ein Verhältnis der Interdependenz". "Der allgemeine Gleichheitssatz" behält daher "auch für diese von seinen Konkretisierungen erfaßten Bereiche eine regulative und letzthin übergeordnete Bedeutung." [5] Wenn der allgemeine Gleichheitssatz wegen dieser übergeord-

1) So Fuss, aaO in JZ 1959, 329/336

2) Vgl. Ipsen, aaO S. 161 f.; BVerfGE 3, 225/240

3) Das hebt insbes. Fuss, aaO in JZ 1959, 329/337, unter zutreffendem Hinweis auf BVerfGE 2, 380/399 u. 403 ff. hervor. Vgl. auch BVerfGE 4, 352/357; 7, 194/196 f. und 15, 313/323 f.

4) aaO in JöR 10, 269/277 ff.

5) So Rinck, aaO in JöR 10, 269/280

neten Bedeutung somit zur Interpretation seiner Konkretisierungen herangezogen werden muß, so ist doch der übereinstimmenden Lehre 1) und Rechtsprechung 2) darin zuzustimmen, daß die unmittelbare Prüfung, ob eine staatliche Ungleich- oder Gleichregelung mit Art. 3 I GG vereinbar ist, nur dann infrage kommt, wenn festgestellt ist, daß diese Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht mit speziellen Gleichheitsnormen kollidiert. Nur wenn aus einer Konkretisierung die Verfassungswidrigkeit der Regelung nicht hergeleitet werden kann, bleibt Raum für eine Prüfung am Maßstab des allgemeinen Gleichheitssatzes, da anderenfalls bereits unabhängig davon feststeht, daß die Merkmale, nach denen eine Differenzierung oder Gleichregelung vorgenommen wurde, nach dem Grundgesetz nicht relevant sein dürfen.

Dieses Verhältnis von Generalnorm zur Spezialnorm zwischen Art. 3 I und seinen Konkretisierungen im Grundgesetz erfordert es, auch die oben herausgearbeiteten, den hier zu untersuchenden Gesetzen typischerweise innewohnenden Bevorzugungen bzw. Benachteiligungen von Betroffenen gegenüber Nichtbetroffenen oder von Betroffenen untereinander zunächst auf ihre Vereinbarkeit mit diesen den Gleichheitssatz konkretisierenden Verfassungsnormen zu untersuchen. D.h. es soll zuerst geprüft werden, welche Verbote oder jedenfalls Beschränkungen sich in Bezug auf diese Ungleich- und Gleichbehandlungen für den Gesetzgeber aus den Konkretisierungen des Gleichheitssatzes ergeben. Dabei sollen jedoch nicht schematisch alle einzelnen Konkretisierungen nacheinander als Prüfungsmaßstäbe herangezogen werden, sondern zweckmäßigerweise soll jede der vier herausgearbeiteten Gruppen von typischen Gleich- oder Ungleichheiten einzeln auf mögliche Kollisionen mit in Betracht kommenden Konkretiserungen geprüft werden.

B. Vergleich zwischen betroffenen und nicht betroffenen (tatbestandlich umrissenen) Delikten

Da es praktisch unvorstellbar erscheint, daß ein Gesetzgeber Strafverfolgungsfristen früher begangener Delikte unterschiedlich nach dem Geschlecht, der Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat und Herkunft, des Glaubens und der religiösen Anschauungen der Täter regelt, braucht auf die Verbotsbestimmungen des

---

1) Vgl. insbs. W. Zeidler, aaO in DÖV 1952, 4/6; v.M.-K. Anm. III 4 c 3) zu Art. 3 GG; Ipsen, aaO S. 180 ff.; Hamann, aaO Anm. 13 zu Art. 3 GG; Rinck, aaO in JöR 10, 269/ff./280; Fuss, aaO in JZ 1959, 329/335 f.

2) Vgl. insbs. BVerfGE 3, 225/240; 6, 55/71; 9, 124/128; 9, 237/248 f.; 10, 59/73 f.

Art. 3 II u. III insoweit nicht eingegangen zu werden. Der Hinweis auf die dem Gesetzgeber in diesen Vorschriftten auferlegten Verbote mag vielmehr genügen.

Dagegen scheint es erforderlich zu sein, des näheren zu umreißen, welche Auflagen dem Gesetzgeber durch die letzte der in Art. 3 III GG enthaltenen Verbotsnormen gemacht werden:
"Niemand darf wegen .... seiner ... politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden." Denn gerade Gesetze, die Strafverfolgungsfristen früher begangener Delikte verlängern, beruhen im allgemeinen auf einem Umschwung der politischen Lage. Sie werden oft erlassen, um Täter der Strafverfolgung zuführen zu können, die ihre Taten vor diesem Umschwung begangen haben und die damals entweder wegen ihrer mit dem herrschenden Regime übereinstimmenden politischen Haltung oder jedenfalls wegen der den politischen Zielen des Regimes entsprechenden Tendenz der Straftaten nicht verfolgt wurden. Jedenfalls sind hier sehr oft "politische Anschauungen" im Sinne von Art. 3 III GG im Spiel, und es liegt nahe, daß der Gesetzgeber auch in der Umschreibung der Tatbestandsmerkmale, an die er eine Verlängerung von Strafverfolgungsfristen knüpft, auf die "politischen Anschauungen" der Täter zurückgreift.

So bezogen sich z.B. die 1946 in der amerikanischen Zone ergangenen sogenannten "Ahndungsgesetze", in denen unter anderem auch rückwirkend Hemmungen und damit Verlängerungen von Strafverfolgungsfristen ausgesprochen wurden, auf Straftaten aus "politischen, rassischen und religionsfeindlichen Gründen." [1] Immerhin wurde nicht allein auf die Beweggründe der Täter abgestellt, sondern außerdem noch darauf, ob die Taten "während der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft aus politischen, rassischen oder religionsfeindlichen Gründen nicht bestraft wurden." [1] Ausschließlich auf die Motive des Täters kommt es aber z.B. dem bereits zitierten österreichischen "Bundesgesetz vom 10. Juli 1963 über die Verlängerung von Verjährungsfristen im Strafverfahren" an, wenn es den Verjährungsbeginn rückwirkend nur für solche

---

1) So Art. 1 des Hessischen "Gesetzes zur Ahndung nationalsozialistischer Straftaten" vom 29. Mai 1946 (GVBl 1946, S. 136); Art. 1 des Bayrischen "Gesetzes Nr. 22 zur Ahndung nationalsozialistischer Straftaten" vom 31.5.1946 (Bay-GVBl 1946, S. 182 f.); und Art. 1 des Württ.-Bad. "Gesetzes zur Ahndung nationalsozialistischer Straftaten" vom 31.5.1946 (Reg.Bl. 1946, S. 205)

strafbaren Handlungen hinausschiebt, "die der Täter aus nationalsozialistischer Gesinnung oder aus Willfährigkeit gegenüber Anordnungen begangen hat, die im Interesse der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft oder aus nationalsozialistischer Einstellung ergangen sind". [1]

Hier scheint in der Tat eine Benachteiligung nach Merkmalen vorzuliegen, die Art. 3 III GG für unzulässig erklärt, denn nur diejenigen Täter, die eine bestimmte, tatbestandlich umrissene Tat "aus nationalsozialistischer Gesinnung oder Willfährigkeit" begangen haben, erleiden den Nachteil einer längeren Strafverfolgung, nicht dagegen die Täter, die tatbestandlich das gleiche Delikt in anderer Gesinnung begangen haben. Entscheidend ist jedoch, ob diese Benachteiligung auch w e g e n der besonderen politischen Anschauung auferlegt wird, oder ob der eigentliche Grund für die Benachteiligung ein anderer ist und sich nur zufällig in der Gesinnung der Täter manifestiert. [2]

Der Gesetzgeber wird bei einem derartigen Gesetz sicher anführen, gerade die Straftaten, die aus solchen Motiven heraus seinerzeit begangen wurden, seien eben durch die damalige Statsmacht nicht verfolgt worden und müßten eben jetzt deshalb noch länger verfolgt werden. Er wird also darlegen, daß die Benachteiligung, die das Gesetz jetzt für die "politischen" Straftäter mit sich bringt, nicht auf deren Überzeugung beruht, sondern auf der Bevorzugung während der nationalsozialistischen Zeit.
Dem wird man aber entgegenhalten müssen, daß der Gesetzgeber dieses Unterscheidungsmerkmal ja im Gesetzestext ausdrücklich hätte aufnehmen können, wenn es ihm darauf wirklich angekommen wäre. Im Gegenteil zeigt eine Formulierung, die sich ausschließlich auf die politische Gesinnung bezieht, daß es dem Gesetzgeber in Wirklichkeit gar nicht darauf ankommt, nur die damals nicht verfolgten Täter zu erfassen, sondern daß er unabhängig von den früheren Verfolgungsmöglichkeiten ganz einfach das Ziel hat, gerade die Täter, die aus nationalsozialistischer Gesinnung handelten, noch weiterhin verfolgen zu können; ein Ziel, das politisch durchaus einleuchtet, das aber gerade mit Art. 3 III GG unvereinbar ist.

---

1) BGBl f. die Republik Östereich 1963, S. 1805
2) Auf das Erfordernis, "daß ein kausaler Zusammenhang zwischen einem der aufgeführten Gründe und der Benachteiligung oder Bevorzugung gegeben sein muß," wies das BVerfG ausdrücklich in BVerfGE 2, 266/286 und L.S. 6 hin.

Das oben genannte österreichische "Bundesgesetz vom 10. Juli 1963 über die Verlängerung von Verjährungsfristen im Strafverfahren" müßte daher, wenn es in Deutschland ergangen wäre, als verfassungswidrig wegen Verstoßes gegen Art. 3 III GG angesehen werden.

Allgemein wird man nach diesen Überlegungen aus Art. 3 III GG für den Gesetzgeber die Einschränkung entnehmen können, gesetzliche Verlängerungen von Strafverfolgungsfristen früher begangener Delikte jedenfalls nicht auf Straftaten zu beschränken, die aus ganz bestimmten politischen Anschauungen der Täter begangen wurden. Mit Art. 3 III GG vereinbar muß der Hinweis auf die Gesinnung des Täters dagegen dann sein, wenn dem Gesetz objektiv erkennbar nicht dieses Unterscheidungskriterium sondern ein anderes im Verhältnis zu Art. 3 III GG neutrales zugrunde liegt. [1] Das wird z.B. dann der Fall sein, wenn der Gesetzgeber die zu treffenden Delikte etwa wie folgt umschreibt: "Alle Straftaten, die aus nationalsozialistischer Überzeugung begangen wurden und deswegen während der nationalsozialistischen Herrschaft nicht verfolgt wurden ...." . Unterscheidungsmerkmal ist dann nämlich nicht der politische oder unpolitische Beweggrund des Täters, sondern die unterschiedliche politische Einstellung der damaligen Staatsmacht, insbesondere der Strafverfolgungsbehörden zu den jeweiligen Delikten. Ob eine Differenzierung nach diesem Kriterium mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 I GG vereinbar ist, bleibt dabei hier noch unberücksichtigt.

Die anderen Konkretisierungen des Gleichheitssatzes sind dagegen für die hier interessierende Frage nach der Verfassungsmäßigkeit von Kriterien für die Abgrenzung der betroffenen von den nicht betroffenen Straftaten irrelevant, da die in ihnen als verfassungswidrig genannten Merkmale schon praktisch für eine solche Abgrenzugn nicht infrage kommen.

C. Vergleich zwischen nach bisherigem Recht verjährten und unverjährten Delikten

Die im Ergebnis unterschiedliche Auswirkung der Verlängerungsgesetze auf Delikte, die im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens nach bisherigem Recht bereits verjährt sind, gegenüber denjenigen, bei denen das noch nicht der Fall ist, ist nicht von Merkmalen abhängig, die in den positivierten Konkretisierungen des allgemeinen Gleichheitssatzes für eine Differenzierung von vornherein verboten sind. Das Unterscheidungskriterium ist vielmehr grundsätzlich neutral, nämlich die Begehungszeit der betroffenen Delikte.

---

1) So im Ergebnis auch BVerfGE 1, 418/426

Daß dem Begehungszeitpunkt der Delikte im Verhältnis zum Termin des Inkrafttretens des jeweiligen Gesetzes und zur Länge der bisherigen Verjährungsfristen jedoch entscheidende Bedeutung im Hinblick auf die Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Rechtsstaatsprinzip zukommt, wurde oben im 4. Kapitel nachgewiesen. Wie dort festgestellt wurde, verstieße ein Gesetz, durch welches Straftaten rückwirkend verlängert werden, die zur Zeit seines Inkrafttretens nach bisherigem Recht bereits verjährt sind, die also in einem Zeitpunkt begangen wurden, der vom Inkrafttreten l ä n g e r zurückliegt, als die bisherige Verjährungsfrist, gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit. Mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar wäre dagegen ein Gesetz, durch welches Strafverfolgungsfristen nur für solche Delikte verlängert werden, die im Zeitpunkt seines Inkrafttretens noch nicht verjährt sind, deren Begehungszeitpunkt vom Termin des Inkrafttretens also k ü r z e r zurückliegt als die bisherige Verjährungsfrist.

Das Rechtsstaatsprinzip verbietet also insofern eine Gleichregelung - gleichmäßige Verlängerung - von Verjährungsfristen derjenigen Delikte, die zur Zeit dieser Regelung bereits verjährt sind mit denjenigen, die zu dieser Zeit noch nicht verjährt sind. Es schreibt damit dem Gesetzgeber vor, dem Begehungszeitpunkt im Verhältnis zum Zeitpunkt des gesetzlichen Inkraftretens und zur Länge der gesetzlichen Verjährungsfristen unterscheidende Bedeutung zukommen zu lassen. Insoweit handelt es sich hier also um eine besondere Konkretisierung des Gleichheitssatzes im Rechtsstaatsprinzip, die einen Rückgriff auf den allgemeinen Gleichheitssatz selbst erübrigt.[1)]

D. Vergleich zwischen betroffenen früher begangenen und künftigen Straftaten

Auch beim Vergleich der Auswirkungen rückwirkender Verlängerungsgesetze auf künftige gegenüber vergangenen Delikten ist maßgebendes Kriterium der Begehungszeitpunkt. Auch gegen die Gleichbehandlung früherer und künftiger Delikte können daher aus den positivierten Konkretisierungen des allgemeinen Gleichheitssatzes keine Einwände hergeleitet werden. Anders als beim Vergleich zwischen nach bisherigem Recht verjährten und unverjährten Delikten ergeben sich hier aber auch aus allgemeinen Verfassungsprinzipien keine den allgemeinen Gleichheitssatz konkretisierenden Differenzierungs- oder Gleichbehandlungsverbote, die zu berücksichtigen wären. Insbesondere ist es nach dem Recht-

1) In der Methode ebenso Fuss, aaO JZ 1959, 329/337 unter Hinweis auf BVerfGE 2, 380/399 u. 403 ff.; Vgl. auch Ipsen, aaO S. 183 u. 189 f.; v.M.-K. Anm III 4 c) 3. zu Art. 3 GG und BVerfGE 7, 194/196 f.

staatsprinzip, wie im 4. Kapitel nachgewiesen, irrelevant, ob die Verlängerung von Strafverfolgungsfristen auf vergangene Delikte beschränkt wird, solange diese nach bisherigem Recht noch nicht verjährt sind, oder auch auf künftige erstreckt wird.

E. Zusammenfassung der Beschränkungen, die sich aus den Konretisierungen des Gleichheitssatzes für den Gesetzgeber ergeben.

Somit ergeben sich insgesamt folgende Beschränkungen für den Gesetzgeber aus den Konkretisierungen des allgemeinen Gleichheitssatzes:

1. Ein Gesetz, durch welches Strafverfolgungsfristen früher begangener Delikte verlängert werden, darf die von ihm zu treffenden Tatbestände gemäß Art. 3 III GG nicht ausschließlich nach Merkmalen abgrenzen, die sich auf die politischen (oder religiösen) Anschauungen der Täter beziehen.

2. Es darf sich nicht auf Delikte erstrecken, die im Zeitpunkt seines Inkrafttretens nach bisherigem Recht bereits verjährt sind, da der Tatzeitpunkt im Verhältnis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes und zur bisherigen Länge der jeweiligen Verjährungsfrist ein Merkmal darstellt, das nach dem insoweit als Konkretisierung des Gleichheitssatzes anzusehenden Rechtsstaatsprinzip zu berücksichtigen ist.

IV. Die typischen Ungleich- und Gleichregelungen am Maßstab des allgemeinen Gleichheitssatzes

A. Die materialen Aussagen des Gleichheitssatzes

Es bleibt somit noch zu klären, welche Gebote und Verbote sich für den Gesetzgeber für diejenigen der oben herausgearbeiteten typischen Ungleich- und Gleichregelung aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 I GG ergeben, die mit seinen Konkretisierungen vereinbar sind.
Nach der bereits oben zitierten ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts [1], der praktisch das gesamte Schrifttum [2] zustimmt, hat grundsätz-

1) Vgl. BVerfGE 3, 225/240; 6, 55/71; 9, 3/10 f. 10, 59/73 und die auf S. 124 Anm. 1 bis 4 genannten Entscheidungen.
2) Vgl. W. Zeidler, aaO in DÖV 1952, 4/5; Ipsen, aaO S. 157; Leibholz aaO S. 245; v.M.-K., Anm. III 4 b) zu Art. 3 GG; Rinck aaO in JöR 10, 269/281; Fuss, aaO in JZ 1959, 329/331

lich der Gesetzgeber darüber zu entscheiden, "welche Elemente der zu ordnenden Lebensverhältnisse maßgebend dafür sind, sie im Recht als gleich oder ungleich zu behandeln." [1] Es ist primär seine Aufgabe "zu beurteilen, ob und unter welchen sachlichen Gesichtspunkten zwei Lebensbereiche einander so gleich sind, daß Gleichbehandlung zwingend geboten sit, welche Sachverhaltselemente andererseits so wichtig sind, daß ihre Verschiedenheit eine Ungleichbehandlung rechtfertigt." [2] Nur "wenn der Gesetzgeber versäumt, tatsächliche Gleichheiten oder Ungleichheiten der zu ordnenden Lebensverhältnisse zu berücksichtigen, die so bedeutsam sind, daß sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise beachtet werden müssen" [3], wenn er "Gesetzlichkeiten, die in der Sache selbst liegen, und die fundierten allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen der Gemeinschaft" [4] nicht beachtet, ist der allgemeine Gleichheitssatz verletzt.

Danach wird man dem Gesetzgeber auch hier einen verhältnismäßig weiten Ermessensbereich lassen müssen, innerhalb dessen er allein zu entscheiden hat, welche Tatbestandsmerkmale dafür maßgeblich sein sollen, ob die bisher geltenden Strafverfolgungsfristen verlängert werden oder nicht. [5] Es kann daher nur darauf ankommen, jene äußersten Grenzen dieses Ermessens zu bestimmen, deren Überschreitung einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 I GG bedeuten würde. Nach der auch in dieser Hinsicht ständigen Rechtsprechung des BVerfG ist das dann der Fall, wenn "sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden läßt, kurzum, wenn die Bestimmung als willkürlich bezeichnet werden muß." [6] Wann eine gesetzliche Regelung in diesem Sinne willkürlich ist, läßt sich nun allerdings nicht für alle denkbaren Fälle abstrakt erschöpfend umreißen, vielmehr bedarf der so verstandene Willkürbegriff bei jeder Anwendung einer auf den Einzelfall bezogenen Auslegung. [7] Immerhin lassen sich aber aus der beinahe 15-jährigen Praxis des Bundesverfassungsgerichts gewisse die Generalklausel ausfüllende Grundsätze entnehmen, aus denen die Grenze

---

1) So BVerfGE 6, 273/280
2) So BVerfGE 12, 326/337 f.
3) So BVerfGE 9, 201/206.
4) So BVerfGE 9, 338/349 und 13, 225/228
5) Daß auch für materielle Strafgesetze der Ermessensspielraum des Gesetzgebers nicht eingeengt ist, sagt ausdrücklich BVerfGE 4, 352/355 ff.; vgl. dazu auch Rinck, aaO in JöR 10, 269/318 ff.
6) So schon BVerfGE 1, 14/52
7) Ebenso Leibholz, aaO S. 249

zwischen dem dem Gesetzgeber zustehenden Ermessensbereich und legislativer Willkür mit hinreichender Allgemeingültigkeit entnommen werden kann.

So "ist unter Willkür nicht die subjektive Motivation, sondern die objektive Unangemessenheit der infragestehenden Maßnahmen zu verstehen", wie Rinck [1] es - die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zusammenfassend - ausgedrückt hat. Es kommt also nur auf den Inhalt eines Gesetzes, nicht aber darauf an, wie es zustandegekommen ist. [2] "Der Wille des Gesetzgebers kann bei der Auslegung des Gesetzes nur insoweit berücksichtigt werden, als er in dem Gesetz selbst einen hinreichend bestimmten Ausdruck gefunden hat." [3] Insofern ist die Empfehlung Karl Zeidlers [4] überflüssig, "im Zeichen der 'Willkürprüfung' ... die Materialien stärker (als) Mittel zum Aufspüren der 'Gesinnung' des Gesetzgebers" heranzuziehen.

Ob der in einer gesetzlichen Gleich- oder Ungleichregelung "zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, so wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den diese hineingestellt ist," [5] die materialen Schranken des allgemeinen Gleichheitssatzes beachtet, hängt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts davon ab, ob sich vernünftige Gründe für die Differenzierung oder Gleichbehandlung entweder

"aus der Natur der Sache" [6]

bzw. aus "Gesetzlichkeiten, die in der Sache selbst liegen" [7], ergeben

oder

ob sie "sonstwie sachlich einleuchtend" sind [6]

und

ob die "fundierten allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen der Gemeinschaft" [7] beachtet sind.

---

1) aaO in JöR 10, 269/274 unter Berufung auf BVerfGE 2, 266/281; 4, 144/155; 4, 7/25 sowie die Rechtspr. des BayVGH, des BGHZ, des BVerwG und des BSG
2) Vgl. BVerfGE 4, 7/25
3) So grundlegend BVerfGE 11, 126/130 unter Berufung auf BGH in L.M. Nr. 3 zu § 133 BGB
4) aaO in JZ 1960, 391/394
5) Maßgebende Auslegungsregel seit BVerfGE 1, 299/312; vgl. auch BVerfGE 10, 20/51 und 11, 126/130 f.
6) St. Rspr. des BVerfG seit BVerfGE 1, 14/52, vgl. zuletzt BVerfG in NJW 1964/1411
7) St. Rspr. des BVerfG; vgl. BVerfGE 9, 338/349; 13, 225/228; ähnl. 13, 356/361 f.

Anhand dieser Kriterien sind für die oben herausgearbeiteten Ungleich- bzw. Gleichheiten, welche die hier zu untersuchenden Gesetze typischerweise enthalten, die aus dem Gleichheitssatz sich ergebenden verfassungsrechtlichen Beschränkungen zu bestimmen.

B. Die "Natur der Sache" als Hilfsmittel der Interpreation des allgemeinen Gleichheitssatzes

Entscheidend für die tatbestandliche Abgrenzung von Delikten, deren Verjährungsfristen verlängert werden sollen, gegenüber anderen, unbetroffenen Straftaten müssen also in erster Linie vernünftige Gründe für diese Regelung sein, die sich aus der "Natur der Sache" ergeben oder sonstwie "sachlich einleuchtend" sind.

Ebenso wie beim Willkürbegriff selbst handelt es sich nun allerdings auch bei der "Natur der Sache" um eine Generalklausel, aus der sich kein festes allen möglichen Lebensverhältnissen gerechtwerdendes System von Verbotsnormen herleiten läßt. Auch dieser Begriff bedarf in jedem einzelnen Anwendungsfall der Konkretisierung durch den judizierenden Richter.

Es kann daher hier nicht unsere Aufgabe sein, den vielen Deutungen nachzugehen, die der Rechtsbegriff der "Natur der Sache" in der Wissenschaft, insbesondere in der Rechtsphilosophie, gefunden hat, [1] um eine allgemein gültige Definition zu finden, die dann als Prüfungsmaßstab für die hier zu untersuchenden Gesetze verwandt werden kann. Statt dessen soll der umgekehrte Weg beschritten werden, daß zunächst die typischen Gründe bestimmt werden, die für eine Sonderregelung der Strafverfolgungsfristen für bestimmte Delikte denkbar sind, um anschließend zu fragen, ob sie sich aus der "Natur der Sache" herleiten lassen, oder ob sie sonstwie sachlich einleuchtend sind. Der Rechtsbegriff der "Natur der Sache" wird dann allerdings auch zu erläutern sein, jedoch weniger durch die verschiedenen theoretischen Definitionen als durch die Ausprägungen, die er anhand praktischer Fälle durch die Rechtsprechung bekommen hat.

---

1) Vgl. die Nachweise bei Rinck, aaO in JZ 1963, 521 Anm. 9, 523, Anm. 20, 24, 26 und passim

C. Die typischen "Gründe" der Verlängerungsgesetze

Für jede gesetzliche Regelung werden sich, wenn es sich nicht um ein irrtümlich fehlerhaftes Gesetz handelt, Gründe finden lassen, die den Gesetzgeber veranlaßt haben könnten, gerade diese Regelung zu treffen. Das wird auch für eine gesetzliche Differenzierung zwischen verschiedenen, ähnlich gelagerten Tatbeständen gelten. Statuiert ein Gesetz die Verlängerung von Strafverfolgungsfristen bestimmter ausschließlich oder teilweise in der Vergangenheit liegender Straftaten, so deshalb, weil für bestimmte Delikte, die sonst verjähren würden [1], die Strafverfolgung noch länger als nach bisherigem Recht ermöglicht werden soll. Das kann verschiedene Gründe haben:

Einmal mag der Gesetzgeber zu der Auffassung gekommen sein, für ein oder mehrere abstrakt bestimmte Deliktstypen sei die bisher geltende Verjährungsfrist ganz allgemein zu kurz gewesen. Das solle mit schnellstmöglicher Wirkung abgeändert werden, darum sollten die bisherigen Fristen nicht nur für die künftigen, sondern, soweit verfassungsrechtlich möglich, auch für die vergangenen Delikte verlängert werden.

Zum anderen könnte ein politsches Interesse des Gesetzgebers ausschlaggebend sein, und zwar ein Interesse daran, daß bestimmte in der Vergangenheit begangene Delikte möglichst vollständig einer Bestrafung zugeführt werden, sei es, weil die Täter dieser Delikte selbst staatsgefährlich oder überhaupt gefährlich sind, so daß sie unschädlich gemacht werden sollen, sei es daß ihre Taten in den Augen der Abgeordneten wegen ihrer Schwere unter allen Umständen eine Sühne erfordern, sei es, daß innen- oder außenpolitische Rücksichten dem Gesetzgeber eine weitere Strafverfolgung geraten erscheinen lassen.

Diese Gründe dürften z.B. den meisten Befürwortern der Verlängerung der Strafverfolgungsfristen von Mordtaten aus der nationalsozialistischen Zeit vorschweben.

Schließlich kann der Gesetzgeber das Ziel verfolgen, eine mangelhafte Strafverfolgung in der Vergangenheit auszugleichen, die zur Folge hatte, daß bestimmte Delikte überhaupt nicht oder nur unzureichend bestraft wurden.

---

1) Delikte, die schon verjährt sind, scheiden aus unserer Betrachtung hier aus, da - wie oben nachgewiesen - die rückwirkende Verlängerung ihrer Verjährungsfristen ohnehin gegen die Ausprägungen verstoßen würde, die der Gleichheitssatz im Rechtsstaatsprinzip gefunden hat.

Dies war z.B. der Grund für die oben genannten "Ahndungsgesetze" 1), die kurz nach dem Kriege nachträglich eine "Hemmung" der Strafverfolgungsfristen für die während der nationalsozialistischen Herrschaft begangenen Delikte statuierten.
Allerdings muß hier nochmals betont werden, daß es nicht auf die Gründe ankommt, die den Gesetzgeber tatsächlich zur Verabschiedung des Gesetzes geleitet haben. Entscheidend sind vielmehr alle Gründe, die sich für die gesetzliche Regelung überhaupt finden lassen. 2)

D. Rechtfertigung der "Gründe"

Unter dieser Prämisse sollen hier alle denkbaren Gründe einzeln daraufhin überprüft werden, ob sie sich aus der "Natur der Sache" rechtfertigen lassen, oder ob sie sonstwie "sachlich einleuchtend" sind.

1. Es liegt im Wesen der Strafverfolgungsverjährung überhaupt, daß nicht alle Straftaten gleich lange Verfolgungsverjährungsfristen haben, sondern daß die Dauer der Fristen abgestuft ist. Maßgebend für die unterschiedliche Länge ist nach geltendem Recht die Schwere der Delikte, die wiederum durch Strafart und -maß gekennzeichnet ist. Diese Abstufung entspricht dem unterschiedlichen öffentlichen Interesse an einer Bestrafung bei schwereren und leichteren Delikten. Die Gründe dafür liegen also in der Natur der Strafverfolgungsverjährung als eines besonderen Rechtsinstituts.
Denkbar wären aber auch andere Abstufungen der Fristen, die als sachgerecht bezeichnet werden müßten und für die sich Gründe finden lassen, die in der "Natur der Sache" liegen. Etwa die Einteilung der Fristen nach der Gefährlichkeit der Täter, nach der Art des verletzten Rechtsgutes, nach Vorsatz- und Fahrlässigkeitsdelikten. Es liegt auf der Hand, daß die Entscheidung zwischen diesen möglichen Abstufungsprinzipien in den Rahmen des dem Gesetzgeber zustehenden Ermessens fällt. Aber auch die Einzelabstufung der Fristen innerhalb des nun einmal gewählten Systems, etwa, ob die mit lebenslangem Zuchthaus bedrohten Verbrechen in zwanzig oder fünfundzwanzig Jahren verjähren, fällt in diesen Ermessensbereich. Wenn sie nicht gerade so festgelegt wird, daß für manche Delikte die Bestrafungsmöglichkeit wegen der Kürze

---

1) Vgl. Die Nachweise auf S. 2 f. Anm. 1
2) So das BVerfG in st. Rspr. Vgl. z.B. BVerfGE 1, 14/52 und zuletzt in NJW 1964, 1411

der zur Verfügung stehenden Zeit ganz wegfällt, werden sich immer Gründe finden lassen, die "in der Natur der Sache" liegen oder "sonstwie sachlich einleuchtend" sind.

Fraglich und unter dem Gesichtspunkt der "Natur der Sache" interessant ist dagegen, wie eine von einem so durchgehenden Prinzip abweichende Einzelregelung am Maßstab des allgemeinen Gleichheitssatzes verfassungsrechtlich zu beurteilen ist. Als Beispiel sei ein Gesetz gedacht, welches aus den Verbrechen, die mit mehr als 10 Jahren zeitiger Freiheitsstrafe bedroht sind und daher heute gemäß § 67 I StGB einer 15-jährigen Verfolgungsverjährungsfrist unterliegen, bestimmte Delikte, die nach anderen Kriterien als nach dem Strafmaß - etwa nach der politischen Gefährlichkeit der Taten oder Täter - abgegrenzt sind, herausgreift und sie einer längeren Strafverfolgungsfrist unterwirft.

Bei dieser Gegenüberstellung zeigt sich ein wesentliches Kennzeichen der "Natur der Sache", das auch vom Bundesverfassungsgericht wiederholt hervorgehoben worden ist. [1] Und zwar handelt es sich um die einem "Lebensbereich", d. h. "einem Komplex des sozialen Lebens, der zusammengehört und sich - vielfach auch schon im bisherigen Recht - von anderen als Einheit abhebt" [2], entweder von vorherein innewohnende oder durch das Gesetz "selbst statuierte Sachgesetzlichkeit" [3], um die vom Gesetzgeber gewählte Grundkonzeption einer Regelung. Durch diese einem bestimmten Rechtsbereich von früher her innewohnende oder durch die jeweilige Gesamtregelung bestimmte Systematik, nicht aber durch die "Fülle der jeweils in Betracht kommenden Sinngegebenheiten und deren rein tatsächliche Struktur" [4] wird die "Natur der Sache" weitgehend bstimmt. "Das Bundesverfassungsgericht benutzt die Natur der Sache," wie Rinck [5] treffend herausgearbeitet hat, "als Kriterium dafür, ob die bei der rechtlichen Ordnung eines konkreten Lebensbereiches vom Gesetzgeber ausdrücklich oder stillschweigend als maßgeblich zugrunde gelegten Wertgesichtspunkte im Verfolg der Einzelausgestaltung der rechtlichen Regelung auch folgerichtig durchgehalten werden."

---

1) Vgl. die Nachweise bei Rinck, aaO in JZ 1963, 521/522 und ebda. Anm. 15 und 16

2) BVerfGE 9, 338/349

3) BVerfGE 13, 331/L.S. und 340; Vgl. auch 11, 283/293; 11, 310/318 ff. u. 324 f.; 12, 264/273; 14, 263/285

4) So Rinck, aaO in JZ 1963, 521/522

5) aaO in JZ 1963, 521/523

Gesetzliche Regelungen, die sich im Rahmen der einmal gewählten Systematik halten, beruhen danach in der Regel auf Gründen, die sich aus der "Natur der Sache" ergeben. Das gilt in dem hier interessierenden Rechtsbereich der Strafverfolungsverjährung z.B. für solche Gesetze, die das einmal gewählte System der Abhängigkeit der Verjährungsfristen von der jeweiligen Strafdrohung einhalten und nur für nach diesem System zu bildende Gruppen von Tatbeständen die Fristen einheitlich verlängern. [1]

Dagegen ergeben sich die Gründe für ein Gesetz, das wie das oben als Beispiel genannte die einmal gewählte Systematik durchbricht, jedenfalls in aller Regel nicht aus der "Natur der Sache". Zu beachten ist allerdings, daß ein Gesetz oft in mehrere, in sich einheitlich geregelte Rechtsbereiche fällt, deren Systeme miteinander in Widerspruch stehen, so daß "die Natur der Sache" ohnehin nicht aus einem bestimmten Rechtssystem eindeutig entnommen werden kann. [2] Im Bereich der Strafverfolgungsverjährung ist jedoch solche Überschneidung verschiedener Ordnungssysteme nicht ersichtlich. Ein Gesetz, das wie das oben beispielhaft genannte die Verjährungsfrist bestimmter mit mehr als 10 Jahren zeitiger Freiheitsstrafe bedrohter Verbrechen nach anderen Kriterien als nach dem Strafmaß - also abweichend vom bisher eingehaltenen System - verlängert, läßt sich somit aus der "Natur der Sache" allein nicht begründen.

2. Das bedeutet jedoch noch nicht, daß ein solches Gesetz deshalb schon dem allgemeinen Gleichheitssatz widerspräche, würde doch eine solche Handhabung zu einer unerträglichen Einengung der gesetzgeberischen Tätigkeit führen. Wie das Bundesverfassungsgericht [3] mehrfach betont hat, verstößt "eine Sondervorschrift nicht schon dadurch gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, daß sie von den einen Rechtsbereich bestimmenden Grundregeln abweicht. Es kommt allein darauf an, ob sie sachlich hinreichend gerechtfertigt ist.

---

1) Vgl. etwa das oben erwähnte Beispiel eines Gesetzes, durch welches die Verjährungsfrist für mit lebenslangem Zuchthaus bedrohte Verbrechen einheitlich auf 25 Jahre verlängert wird.

2) Vgl. die Beispiele der Kollision mehrerer "Systeme" in BVerfGE 11, 283/293/ und in BVerfGE 15, 105/119 f.

3) So BVerfGE 9, 20/28; ähnlich BVerfGE 9, 201/207; 12, 341/349; 13, 331/340. Speziell zur Strafverfolgungsverjährung vgl. BVerfGE 1, 418/427

Die Systemwidrigkeit einer Einzelvorschrift kann allenfalls als Indiz für ihre Willkürlichkeit gewertet werden." Es muß also geprüft werden, ob die von dem das Recht der Strafverfolgungsverjährung beherrschenden System abweichende Sonderregelung "sachlich hinreichen gerechtfertigt ist". Das ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur dann der Fall, "wenn sie von überzeugenden Gründen getragen ist" [1], wenn also die Gründe, auf denen die Sonderregelung beruht und die sich ja nicht aus der "Natur der Sache" ergeben, "sonstwie sachlich einleuchtend" sind. "Die Gründe für eine derartige Ausnahmevorschrift können nur überzeugen, wenn ihr Gewicht der Intensität der Abweichung von dem grundsätzlich gewährten Ordnungsprinzip entspricht." [2] Das Bundesverfassungsgericht hat damit anhand eines konkreten Falles sogar einen Maßstab dafür gesetzt, was als "sachlich einleuchtend", "überzeugend" anzusehen ist, wenn dieser Maßstab - notwendigerweise - auch selbst wieder nur eine allgemeine, generalklauselhafte Umschreibung darstellt. Immerhin wird deutlich, daß, wenn eine Regelung die einem Rechtsbereich innewohnende Systematik durchbricht, für diese Durchbrechung adaequate, schwerwiegende sachliche Gründe vorliegen müssen.

Die Bedeutung des der Strafverfolgungsverjährung nach geltendem Recht zugrundeliegenden Ordnungsprinzips liegt darin, daß das öffentliche Interesse an einer möglichst vollständigen Bestrafung einerseits und an Rechtssicherheit andererseits ausreichend berücksichtigt wird. Das öffentliche Interesse an vollständiger Bestrafung ist gemeinhin umso größer, je schwerer die Straftat ist, mit je mehr Strafe sie also bedroht wird. Das öffentliche Interesse an Rechtssicherheit verlangt andererseits, daß die Verurteilung von Strftätern schnell erfolgt. Es ist umso größer, je weniger Gewicht die einzelne Straftat besitzt, je leichter sie also in Vergessenheit gerät und je größer dadurch die Gefahr falscher Urteile nach langer Zeit aufgrund unzureichender Beweise wird. Ein Gesetz, welches dies Ordnungsprinzip der Strafverfolgungsverjährung durchbricht, muß also auf Gründen beruhen, die entweder mit diesen beiden Hauptinteressen übereinstimmen oder es rechtfertigen, daß sie hintan gesetzt werden.

---

1) BVerfGE 13, 331/340

2) BVerfGE 13, 331/341; ebenso BVerfGE 15, 313/318

E. Die sich daraus ergebenden Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens

Bildet die Auffassung des Gesetzgebers, eine Gruppe von Delikten verjähre ganz allgemein zu schnell, den Grund für eine gesetzliche Verlängerung von Strafverfolgungsfristen, so wird sich diese Regelung im Rahmen der geltenden Systematik halten, etwa, wenn der Gesetzgeber beschließt, die Verjährungsfrist für mit lebenslangem Zuchthaus bedrohte Verbrechen von 20 auf 25 Jahre zu verlängern. Die Gründe beruhen dann also "auf Gesetzlichkeiten, die in der Sache selbst liegen", sie ergeben sich schon aus der "Natur der Sache".

Für gesetzliche Regelungen, die diese Systematik durchbrechen, sind dagegen im allgemeinen die anderen der oben genannten Gründe maßgebend. Bildet allein ein politisches Interesse den Grund für die Sonderregelung, so muß folglich das Gewicht dieses Interesses ermittelt werden.

Ein politisches Interesse an einer längeren Strafverfolgung wird immer mit dem dem gegenwärtigen Ordnungsprinzip der Strafverfolgungsverjährung zugrunde liegenden öffentlichen Interesse an einer möglichst vollständigen Bestrafung aller Täter übereinstimmen. Dagegen kollidiert es mit dem öffentlichen Interesse an Rechtssicherheit, das durch die politischen Gründe für eine längere Strafverfolgung nicht berührt wird. Die widerstreitenden Interessen müssen daher gegeneinander abgewogen werden.

Beruht das politische Interesse des Gesetzgebers auf der Gefährlichkeit der Täter und läßt sich diese größere Gefährlichkeit im Verhältnis zur Gefährlichkeit anderer, nicht betroffener Täter objektiv nachweisen, so muß insoweit das öffentliche Interesse an Rechtssicherheit zurücktreten, denn der Wunsch der Öffentlichkeit, sich vor dieser Gefahr zu schützen, ist ebenso wie die in der höheren Strafdrohung zum Ausdruck kommende größere Schwere der Straftat geeignet, den Wunsch nach schneller Verurteilung aus Gründen der Rechtssicherheit zurückzudrängen. Allerdings muß sich die Verlängerung der Strafverfolgungsfristen dann in zur unterschiedlichen Gefährlichkeit der Täter adaequaten Grenzen halten.

Beruht das politische Interesse dagegen auf der Überzeugung der Abgeordneten, daß die betroffenen Straftaten wegen ihrer besonderen Schwere unter allen Umständen länger zu verfolgen seien, so muß demgegenüber das öffentliche Interesse an Rechtssicherheit überwiegen, denn die Schwere der Straftat wird allgemeingültig durch die materiellen Strafgesetze festgelegt. Abweichende Auffassungen der Abgeordneten können nur berücksichtigt werden, wenn sie sich in einer entsprechenden Veränderung der materiellen Strafgesetze niederschla-

gen, und auch dann gemäß Art. 103 II GG nur für künftige Delikte. Die bloße Überzeugung von der besonderen Schwere der zu treffenden Delikte kann dagegen gegenüber dem öffentlichen Interesse an Rechtssicherheit keine Bedeutung haben.

Das gleiche muß auch gelten, wenn die Gründe für die Sonderregelung auf innen- oder außenpolitischen Erwägungen beruhen. Auch ihnen liegt letztlich eine andere Wertung der Schwere der Delikte als die in den materiellen Strafgesetzen festgelegte zugrunde, die gegenüber dem öffentlichen Interesse an Rechtssicherheit keine Bedeutung haben kann.

Liegt dem Gesetz hingegen das erkennbare Ziel zugrunde, eine mangelhafte Strafverfolgung in der Vergangenheit dadurch auszugleichen, daß ausschließlich für die nicht oder unzureichend verfolgten Delikte die Strafverfolgungsfristen verlängert werden, so bewirkt diese Durchbrechung der das Strafverfolgungsverjährungsrecht beherrschenden Systematik nur den Ausgleich für eine bereits vorher eingetretene faktische Abweichung. Die vom früheren Recht angestrebte Gleichheit in Bezug auf die Intensität der Strafverfolgung tatbestandlich gleicher Delikte, die durch die unterlassene oder mangelhafte Strafverfolgung bestimmter Straftaten gestört war, wird also - soweit möglich - wiederhergestellt. [1] Das Interesse an schneller Verurteilung aus Gründen der Rechtssicherheit muß gegenüber diesem Ausgleich einer bestehenden Ungleichheit ebenso zurücktreten wie gegenüber der größeren Schwere eines Delikts. Damit entsprechen die Gründe für diese Ausnahmevorschrift in ihrem "Gewicht der Intensität der Abweichung von dem grundsätzlich gewählten Ordnungsprinzip," [2] D.h. sie sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als "sachlich einleuchtend" anzusehen.

F. Die "fundierten allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen der Gemeinschaft"

Ist somit mit annähernder Genauigkeit ermittelt, für welche der hier zu untersuchenden Gesetze sich typischerweise Gründe finden lassen müßten, die sich aus der "Natur der Sache" ergeben oder die "sonstwie sachlich einleuchtend" sind, so bleibt zu prüfen, ob in diesen Regelungen die "fundierten allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen der Gemeinschaft" beachtet sind.

---

1) Im Ergebnis ebenso schon BVerfGE 1,418/426 f.
2) Im Anschluß an BVerfGE 13,331/341 und 15,313/318

Dieses - reichlich unbestimmte - Kriterium ist vor allem dann als Prüfungsmaßstab heranzuziehen, wenn es darum geht, ob das einem Rechtsbereich zugrunde liegende rechtliche Ordnungsprinzip, also die "Natur der Sache", selbst dem allgemeinen Gleichheitssatz entspricht. Die "Natur der Sache" muß nämlich, wie Rinck [1] zutreffend dargelegt hat, "notwendig als Kriterium dafür versagen, von welchen Wertgesichtspunkten der Gesetzgeber legitimerweise bei seiner jeweiligen gesetzlichen Regelung ausgehen kann und darf. .... Wann der Gesetzgeber durch ein Verfehlen des 'richtigen' Wertmaßstabes die 'fundierten allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen der Gemeinschaft' mißachtet, kann der Natur der Sache nicht entnommen werden, weil dies immer schon einen bestimmten Wertmaßstab als gegeben und verbindlich voraussetzt."

In dieser Hinsicht bedarf es allerdings schon deshalb keines Eingehens auf dieses Kriterium, weil einerseits die zu untersuchenden Verlängerungsgesetze selbst kein neues Ordnungsprinzip für den Rechtsbereich der Strafverfolgungsverjährung enthalten und weil andererseits das dem bisherigen Recht dieses Bereiches zugrunde liegende Ordnungsprinzip vom Gesichtspunkt der "fundierten allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen" aus unproblematisch ist.

Aber auch bei den Gesetzen, die nicht auf in der "Natur der Sache" liegenden, sondern auf "sonstwie einleuchtenden Gründen" beruhen, ist nicht ersichtlich, inwieweit sie diesem vom BVerfG aufgestellten Kriterium widersprechen könnten.

G. Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis bleibt somit festzuhalten:

Alle Verlängerungsgesetze, die sich im Rahmen der dem Rechtsbereich der Strafverfolgungsverjährung innewohnenden Systematik halten, die also die grundsätzliche Kopplung zwischen Strafmaß und Dauer der Verjährungsfristen bei der Auswahl der zu treffenden Tatbestände beibehalten, verstoßen in der Regel schon deshalb nicht gegen Art. 3 I GG, weil sie auf Gründen beruhen, die in der "Natur der Sache" liegen und weil die "fundierten allgemeinen Gerechigkeitsvorstellungen der Gemeinschaft" beachtet sind.

Für Gesetze, die diese Systematik durchbrechen, die also die Länge der Strafverfolgungsfristen von anderen Kriterien abhängig machen als von der Schwere

---

1) aaO in JZ 1963, 521/524

der Strafdrohungen der jeweiligen Delikte, kommt es auf die Gründe an, die sich für die jeweilige Regelung finden lassen. Beruhen die Gründe für die Sonderbehandlung bestimmter Täterkreise auf deren - objektiv feststellbarer - besonderer Gefährlichkeit oder liegen sie in dem Ziel, eine nachweisbare mangelhafte Strafverfolgung dieser Täterkreise in der Vergangenheit auszugleichen, so entspricht "ihr Gewicht der Intensität der Abweichung von dem grundsätzlich gewählten Ordnungsprinzip." 1)

Die Gründe sind dann also "sachlich einleuchtend", und solche Gesetze sind, da sie auch die "fundierten allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen der Gemeinschaft" nicht mißachten, mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar.

Ist die Sonderbehandlung dagegen allein in der Überzeugung der Abgeordneten von der besonderen Schwere der herausgegriffenen Delikte oder in innen- oder außenpolitischen Erwägungen begründet, so können diese Gründe nicht als sachlich einleuchtend angesehen werden, denn ihr Gewicht entspricht nicht "der Intensität der Abweichung von dem grundsätzlich gewählten Ordnungsprinzip." 1)

Danach wären z.B. mit dem allgemeinen Gleicheitssatz vereinbar die nach 1945 erlassenen, wiederholt angeführten "Ahndungsgesetze" der Länder, die für die während der nationalsozialistischen Herrschaft nicht verfolgten Delikte rückwirkend eine Hemmung und damit eine nachträgliche Verlängerung der Strafverfolgungsfristen statuierten, denn durch diese Gesetze wurde nachweislich eine bestehende Ungerechtigkeit ausgeglichen. 2)

Greift man dagegen heute bestimmte, während der nationalsozialistischen Zeit begangene Mordtaten heraus und unterwirft sie zusätzlich zu dieser Hemmung noch einer weiteren Fristverlängerung, so müßte, da eine besondere Gefährlichkeit der Täter dieser Delikte nicht infrage kommt, nachgewiesen werden, daß speziell für diese Delikte die Strafverfolgung auch nach dem Kriege noch wesentlich erschwert war. Außen- oder innenpolitische Rücksichten allein können nämlich ebensowenig wie die Auffassung des Gesetzgebers von der besonderen Schwere der betroffenen Delikte, die über die anderer mit gleicher Strafdrohung versehener hinausgehe, für die Differenzierung maßgebend sein. Daß die Strafverfolgung in der ersten Zeit nach dem Kriege sehr erschwert

1) Vgl. BVerfGE 13, 331/341
2) So im Erg. auch schon BVerfGE 1, 418/426 f.

war, liegt auf der Hand. Auch leuchtet ein, daß dies ganz besonders für die Taten galt, die vor Kriegsende begangen worden waren, die also in den Wirren des Kriegsendes zunächst etwas in Vergessenheit gerieten, vor allem, da oft die Akten und das sonstige Beweismaterial verlorengegangen oder durch die Besatzungsmächte beschlagnahmt worden waren. Dies galt jedoch mehr oder weniger für alle Delikte, nicht nur für die während der nationalsozialistischen Zeit nicht verfolgten, die in diesem Sinne "politischen". Für ein Gesetz, welches nur diese "politischen" Delikte einer Verlängerung der Strafverfolgungsverjährung unterzieht, können jene Gründe also nicht stichhaltig sein. Andererseits ist eine Erfassung aller zwischen 1933 und 1945 begangener Delikte nach dem oben gesagten schon deshalb nicht mehr möglich, weil die "unpolitischen" Straftaten mit wenigen Ausnahmen inzwischen längst verjährt sind, da für sie keine Hemmung der Fristen eintrat. Ohne hier diese den Rahmen der Arbeit an sich überschreitende Frage weiter zu vertiefen, muß daher festgehalten werden, daß ein Gesetz, welches sich darauf beschränkt, die Strafverfolgungsfristen für die in der nationalsozialistischen Zeit begangenen "politischen" Delikte zu verlängern, dem allgemeinen Gleichheitssatz widerspricht, es sei denn, es würde der Beweis erbracht, daß die Strafverfolgung dieser Delikte auch nach Kriegsende gegenüber den entsprechenden "unpolitischen" Taten wesentlich erschwert war - eine Beweis, der sich wohl kaum erbringen lassen dürfte.

H. Die Gleichregelung früher begangener und künftiger Straftaten durch manche Verlängerungesetze

Wie oben festgestellt, werden die Täter früher begangener Delikte gegenüber denjenigen künftiger Straftaten durch eine einheitliche Verlängerung der Strafverfolgungsfristen insofern benachteiligt, als sie sich im Gegensatz zu den letzteren auf die neue Regelung nicht mehr einstellen können. Auf die Möglichkeit, daß durch diese allen rückwirkenden "Klauselgesetzen" innewohnende Benachteiligung der allgemeine Gleicheitssatz verletzt werden kann, weist insbesondere Scheerbarth [1] hin.

Bei den hier zu untersuchenden Verlängerungsgesetzen ist die Benachteiligung allerdings deshalb unwesentlich, weil ein Straftäter sich vor Begehen seiner Tat ohnehin kaum nach der Länge der Strafverfolgungsfristen dieser Tat richtet und weil er zudem auch nach geltendem Recht nicht mit absoluten Fristen rechnen kann, sondern richterliche Fristverlängerungen erwarten muß. Wenn über-

---

1) aaO S. 86

haupt, handelt es sich also nur um eine unbeträchtliche Benachteiligung, die schon deshalb verfassungsrechtlich hingenommen werden muß, weil der Gesetzgeber ohnehin nicht alle tatsächlichen Verschiedenheiten der Lebensverhältnisse im einzelnen berücksichtigen kann. [1] Es leuchtet jedenfalls ein, daß auch bei "eine(r) am Gerechtigkeitsgedanken orientierte(n) Betrachtungsweise" diese "tatsächlichen Ungleichheiten in dem (hier) in Betracht kommenden Zusammenhang nicht so bedeutsam sind, daß sie beachtet werden müssen." [2] Gegenüber den Gründen, die für eine gleiche Regelung der Verjährungsfristen künftiger und vergangener Delikte - soweit letztere nach altem Recht noch nicht verjährt sind - sprechen, sind die Nachteile, die den Tätern früherer Delikte widerfahren, von geringer Bedeutung. Hinzu kommt, daß jede gesetzliche Regelung Nachteile für irgendwelche Tätergruppen gegenüber anderen immer mit sich bringt. Von einem Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz kann daher in diesem Zusammenhang nicht gesprochen werden.

V. Ergebnis

Zusammenfassend lassen sich nach alledem aus dem allgemeinen Gleichheitssatz und seinen Konkretisierungen folgende Beschränkungen des Gesetzgebers im Hinblick auf die gesetzliche Verlängerung von Strafverfolgungsfristen früher begangener Delikte entnehmen:

1. Der Gesetzgeber darf die Verlängerung von Strafverfolgungsfristen nicht auf Straftatbestände beschränken, die durch die politische oder religiöse Anschauung der Täter abgegrenzt werden.

2. Er darf die Verlängerung nicht auf Delikte erstrecken, die im Zeitpunkt des gesetzlichen Inkrafttretens nach bisherigem Recht bereits verjährt sind.

3. Will der Gesetzgeber von dem die Strafverfolgungsverjährung bestimmenden Ordnungsprinzip der Abhängigkeit von Strafmaß und gesetzlicher Verjährungsfrist abweichen, so darf er dies nur tun, wenn sich für diese Abweichung überzeugende Gründe finden lassen.

---

1) Ebenso Ipsen, aaO S. 179; Geiger: Gleichheitssatz und Gesetzgeber, aaO S. 175 f. und die in der folgenden Anm. gen. Entscheidungen

2) BVerfGE 1,264/275 f.; vgl. auch BVerfGE 2,118/119 f. 13,331/341

a) Das ist z.B. dann der Fall, wenn der zu treffende Täterkreis eine objektiv feststellbare besondere Gefährlichkeit aufweist, die gerade seine längere Strafverfolgung rechtfertigt. Es ist ferner dann der Fall, wenn der Gesetzgeber eine nachweisbar mangelhafte Strafverfolgung des zu treffenden Täterkreises in der Vergangenheit durch das betreffende Gesetz ausgleichen will.

b) Die Gründe für die Abweichung von dem die Strafverfolgungsverjährung beherrschenden Ordnungsprinzip sind dagegen nicht überzeugend, wenn sie nur auf der Ansicht der Abgeordneten von der besonderen Schwere der herausgegriffenen Delikte oder nur auf innen- oder außenpolitischen Erwägungen beruhen. Solche Gesetze währen daher mit dem allgemeinen Gleichheitssatz unvereinbar und nichtig.

7. Kapitel: Gesamtergebnis

Abschließend bleibt folgendes Ergebnis der vorstehenden Untersuchung festzuhalten:

Eine Verlängerung von Strafverfolgungsfristen früher begangener Delikte ist technisch möglich durch Gesetze, welche die betreffenden Fristen allgemein verlängern, oder durch Gesetze, welche sich ausschließlich auf die zu treffenden früher begangenen Delikte beziehen. Aus dem Grundgesetz ergeben sich für die erste Gesetzesgruppe bestimmte einschränkende Auslegungsregeln, für die letztere bestimmte Ge- oder Verbote an den Gesetzgeber.

Das strafrechtliche Rückwirkungsverbot des Art. 103 II GG wird durch die Verlängerungsgesetze als Verfahrensvorschriften nicht betroffen, da es sich nur auf materielle Strafgesetze bezieht. Ebensowenig wird das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 I GG) berührt, gleichgültig, welcher der vielen möglichen Auslegungen dieser Verfassungsnorm man folgt.

Eine eindeutige Schranke wird dem Gesetzgeber dagegen durch das Rechtsstaatsprinzip gezogen. Dieses Leitprinzip unserer Verfassung erfordert es, wie im 4. Kapitel im einzelnen nachgewiesen, daß eine Verlängerung von Strafverfolgungsfristen auch durch Gesetz nur durchgeführt werden darf, wenn und soweit die von ihr Betroffenen damit rechnen müssen, soweit die alten Fristen also noch nicht abgelaufen sind. Daraus ergibt sich für Gesetze, die allgemein Strafverfolgungsfristen verlängern, die Auslegungsregel, daß sich diese Verlängerung neben den künftigen nur auf solche vergangene Delikte beziehen darf, die nach bisherigem Recht noch nicht verjährt waren. Gesetze, die sich ausdrücklich auf vergangene Delikte beziehen, entsprechen nur dann dem Rechtsstaatsprinzip und sind damit verfassungsmäßig, wenn sie lediglich die nach bisherigem Recht noch nicht verjährten Straftaten ergreifen.

Ähnlich, wenn auch nicht ganz so weitgehend, sind die Beschränkungen des Gesetzgebers, die sich aus Art. 19 I, 1 GG ergeben. Nach dieser Verfassungsnorm ist die gesetzliche Verlängerung von Strafverfolgungsfristen, die sich als Einschränkung des Grundrechts der Freiheit der Person darstellt, dann verfassungsrechtlich unzulässig, wenn sie sich nur auf Straftaten bezieht, die nach bisherigem Recht bereits verjährt sind. Ein solches Gesetz würde sich nämlich ausschließlich an einen bestimmten Adressatenkreis richten und damit ein verfassungswidriges Individualgesetz darstellen.

Schließlich wurden im 6. Kapitel die Beschränkungen herausgearbeitet, die sich für den Gesetzgeber bei der tatbestandlichen Abgrenzung der von ihm zu treffenden früher begangenen Delikte aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 I GG und seinen Konkretisierungen ergeben. Diese Beschränkungen beziehen sich einmal wiederum auf den Zeitraum der zu treffenden Taten im Verhältnis zum Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes und zu den bisherigen Strafverfolgungsfristen, zum anderen auf die Motive der Täter und auf die der Auswahl der Delikte objektiv erkennbar zugrunde liegenden Beweggründe des Gesetzgebers.

Nach allem lautet das Fazit der Untersuchung:
Die gesetzliche Verlängerung von Strafverfolgungsfristen solcher früher begangener Delikte, die im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses nach bisherigem Recht noch nicht verjährt sind, ist grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig. Dieser Grundsatz findet seine Grenzen am allgemeinen Gleichheitssatz und seinen Konkretisierungen.

LEBENSLAUF

Am 14. Juni 1936 wurde ich, Hans Georg von Heydebreck, als ältestes von vier Kindern des Rechtsanwalts und Notars Claus Joachim von Heydebreck und seiner Frau Hertha, geb. von Schierstädt, in Potsdam geboren. Dort wurde ich auch im Herbst 1942 eingeschult. Nach mehrfachem, durch Evakuierung und Flucht bedingtem Wechsel des Wohnortes siedelte meine Familie im Frühjahr 1946 nach Glückstadt in Holstein über, wo ich von Ostern 1946 an die Detlefsenschule (Staatliches Neusprachliches und Mathematisch-Naturwissenschaftliches Gymnasium für Jungen und Mädchen) besuchte.

Nach Ablegung der Reifeprüfung an dieser Schule am 15.2.1956 trat ich als kaufmännischer Stammhauslehrlich in die Siemens-Schuckertwerke AG, Berlin/Erlangen ein. Im Laufe der dreijährigen Lehrzeit wurde ich in Berlin, Nürnberg, Hamburg und Erlangen praktisch und theoretisch zum Industriekaufmann ausgebildet. Außerdem hatte ich Gelegenheit, während dieser Ausbildung im Jahre 1958 ein Semester Betriebswirtschaft und Jura an der Universität Hamburg zu studieren.

Mit Beginn des Sommersemesters 1959 setzte ich das in Hamburg begonnene juristische Studium an der Georg-August-Universität in Göttingen fort, wo ich mich neben dem Fachstudium besonders der studentischen Selbstverwaltung widmete. Ich wurde daher am Ende meines ersten Semesters in den Studentenrat und im Wintersemester 1959/60 für zwei Semester als Finanzreferent in den ASTA der Universität Göttingen gewählt. Das Wintersemester 1960/61 verbrachte ich im Rahmen des Studentenaustausches Berlin-Bundesrepublik an der Freien Universtität Berlin, kehrte jedoch zum Sommersemester 1961 wieder nach Göttingen zurück. Mit dem Wintersemester 1961/62 ging ich an die Universität Hamburg. Dort legte ich am 27. Mai 1963 vor dem Justizprüfungsamt bei dem Hanseatischen Oberlandesgericht die erste juristische Staatsprüfung ab.

Seit dem 1. Januar 1964 bin ich als Direktionsassistent bei der Firma Ferrostaal AG in Essen tätig. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit, bin verheiratet und habe ein Kind.